

Documento de trabajo IDS No. 170

Creando espacios, cambiando lugares: posicionando la participación en el desarrollo

Andrea Cornwall

Octubre de 2002

TRADUCCIÓN: ROSA DELIA CAUDILLO Y GERARDO ALATORRE

INSTITUTE OF DEVELOPMENT STUDIES
Brighton, Sussex BN1 9RE
INGLATERRA

Resumen

En todo el mundo existe un creciente interés por los medios para ampliar el involucramiento ciudadano en la gobernanca ¹ y junto con ello la calidad y legitimidad de la toma democrática de decisiones. La intersección entre las crecientes demandas y la ampliación del espacio político, en algunos contextos a través de los cambios en leyes y políticas, complementan los modelos convencionales de participación política con una nueva estructuración de las prácticas democráticas. En cuestiones como la presupuestación, el diálogo sobre las políticas, la planeación, la evaluación de proyectos y el monitoreo o evaluación de la pobreza, han ido ganando terreno las alternativas participativas a los procesos conducidos por especialistas o expertos. Al mismo tiempo, los cambios en los marcos legales y constitucionales, en las formas y estilos de la actividad política y civil y en las historias de involucramiento con actores externos, imprimen huellas distintivas a los espacios convocados –desde las estrategias de disminución de la pobreza hasta los comités de administración conjunta– que se han convertido en las nuevas marcas del desarrollo.

Empleando el concepto de espacio como lente para observar las prácticas de participación, este artículo se propone explorar el tema del poder y las distintas maneras de construir y diseñar espacios para la participación en el desarrollo. Estudia el surgimiento de espacios de distinto tipo para la participación en el desarrollo, destacando pistas y vestigios de tiempos pasados y las huellas que han dejado en las prácticas actuales. Explora además las dinámicas y dimensiones de la participación en espacios institucionalizados y no institucionalizados, tanto la participación convocada como los espacios creados más orgánicamente, contruidos y conformados por la propia gente. El artículo concluye que para apoyar la dinamización de una ciudadanía activa e incluyente se requiere una mayor comprensión de la micropolítica de la participación como una práctica situada. Esto requiere además de enfoques que ubiquen los espacios para la participación en los lugares donde ocurren, enmarcando sus posibilidades en relación con las condiciones concretas a nivel político, social, cultural e histórico.

¹ N.T. El término en inglés es “governance”. Se puede entender como una buena agenda de gobierno o como la gestión participativa de los asuntos públicos.

Índice

	Resumen	iii
	Agradecimientos	vi
	Prefacio	vii
1	Introducción	1
2	De espacios y lugares	2
	2.1 Conceptualización de los espacios para la participación	4
	2.2 Creación de espacios	7
	2.3 Moldeando los espacios	9
3	Pistas y rastros de la participación en el desarrollo	11
	3.1 Imaginando comunidades	12
	3.2 Nuevos espacios, nuevos actores: de la “sociedad civil” a la ciudadanía	14
	3.3 La reconfiguración del involucramiento público	16
	3.4 De las necesidades a los derechos	17
4	Creando espacios, cambiando lugares: las prácticas espaciales de la participación	19
	4.1 Relaciones estables	20
	4.2 Formaciones efímeras	21
	4.3 Actuar como, actuar sobre, sobreactuar: interfases alternativas	23
	4.4 Movimientos y momentos	24
	4.5 ¿Espacios para el cambio?	25
	4.6 De otros espacios	27
	4.7 Los retos de la participación incluyente	29
5	Conclusión	31
	Referencias bibliográficas	33

Agradecimientos

Quiero agradecer a John Gaventá sus sugerentes comentarios, su apoyo y su paciencia, así como el trabajo que hemos hecho juntos, del que han surgido muchas de las ideas aquí expresadas. Muchas gracias también a Vera Coelho, Peter Houtzager, Rosemary McGee, Ian Scoones y Alex Shankland por sus comentarios a las primeras versiones de este artículo, y a Jenny Edwards, Naomi Hossain y Emma Jones por su ayuda en algunas etapas del camino.

Prefacio

Este documento fue elaborado para el Centro de Investigaciones sobre el Desarrollo en Ciudadanía, Participación y Rendición de Cuentas (CID-Ciudadanía), un proyecto internacional conjunto de investigación dedicado a explorar las nuevas formas de ciudadanía que se requieren para hacer efectivos los derechos de los pobres. El programa del CID-Ciudadanía prioriza el trabajo colaborativo rompiendo las fronteras nacionales, institucionales y disciplinarias, y asumiendo un enfoque que combina la investigación, el desarrollo institucional, la divulgación y la influencia política.

El CID-Ciudadanía agrupa a más de 50 investigadores de instituciones de investigación y grupos de la sociedad civil ubicados en Bangladesh, Brasil, India, México, Nigeria, Sudáfrica y el Reino Unido. En el Reino Unido la coordinación está a cargo del Instituto de Estudios sobre el Desarrollo (IDS por sus siglas en inglés); en Bangladesh está a cargo del Instituto de Estudios sobre el Desarrollo de Bangladesh (BIDS); en Brasil por el Centro Brasileño de Análisis y Planeación (CEBRAP); en la India por la Sociedad para la Investigación Participativa en Asia (PRIA); en México por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIS-UNAM); en Nigeria por el Centro de Teatro para el Desarrollo de la Universidad de Ahmadu Bello (TFDC) y en Sudáfrica por el Centro de Estudios Sudafricanos/Escuela de Gobierno de la Universidad de Western Cape (UWC).

El principal financiamiento del CID-Ciudadanía proviene del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).

Para más información, por favor visiten el Sitio Web del CID-Ciudadanía: www.ids.ac.uk/drc-citizen/

1 Introducción

En todo el mundo existe un interés creciente en torno a los medios para ampliar el involucramiento público en la gestión de los asuntos públicos o gobernanza, y junto con ello la calidad y legitimidad de la toma democrática de decisiones (Fung y Wright 2001; Goetz y Gaventa 2001; Gaventa 2002). La intersección entre las crecientes demandas y la ampliación del espacio político, en algunos contextos a través de los cambios en leyes y políticas, complementan los modelos convencionales de participación política con una nueva arquitectura de las prácticas democráticas. En cuestiones como la presupuestación, el diálogo sobre las políticas, la planeación, la evaluación de proyectos y el monitoreo o evaluación de la pobreza, han ido ganando terreno las alternativas participativas a los procesos conducidos por especialistas o expertos (Holmes y Scoones 2000; Fischer 2000; Cornwall y Gaventa 2001).

La apertura de espacios anteriormente cerrados a las voces ciudadanas o al escrutinio público y la creación de nuevas interfases e instituciones, son esfuerzos que buscan *situar* a los ciudadanos en las nuevas y emergentes arenas políticas, y *reposicionarlos* respecto a las viejas estructuras de gobernanza “tradicional” y al estado “moderno”. En el contexto de la globalización de las economías y de la gobernanza, de las identificaciones translocales y de los flujos transnacionales de ideas, gentes y recursos, los discursos de participación y los espacios que generan implican configuraciones cada vez más complejas de actores y espacios políticos dentro y más allá del estado-nación. La participación viene así a constituir una reconfiguración más radical de las relaciones y responsabilidades en una arena pública expandida en la que es cada vez más visible y poderoso otro conjunto de actores –agencias donantes, bancos y corporaciones, así como nuevas articulaciones entre ciudadanos “locales” y globales” (Edwards y Gaventa 2001; Tandon 2002). Al mismo tiempo, los cambios en los marcos institucionales y legales, en las formas y estilos de la actividad civil y política, y en las historias de involucramiento con actores externos, imprimen huellas distintivas a los espacios convocados –desde las estrategias de disminución de la pobreza hasta los comités de administración conjunta– que se han convertido en las nuevas marcas del desarrollo (Brock *et al.* 2001).

Este artículo se ocupa de esta diversidad de espacios y de los procesos de creación, diseño y apropiación de dichos espacios. Mi enfoque considera al mismo tiempo los espacios concretos en los que tiene lugar la participación y las cualidades más metafóricas del concepto de espacio, así como su relevancia respecto al reto de dar sentido a las dinámicas y dimensiones de la participación en el desarrollo. Doy inicio con un breve recuento de los escritos teóricos sobre espacio y poder, que tienen particular relevancia para abordar la micro-política de la participación. Luego paso a examinar el surgimiento de espacios para la participación en el desarrollo, destacando algunos rasgos y rastros relevantes de tiempos pasados y su huella sobre las prácticas contemporáneas. A partir de estas secciones, planteo algunas distinciones en los espacios para la participación tomando en cuenta dos criterios: una dimensión temporal enfocada en la durabilidad de las iniciativas participativas en el tiempo y el espacio y el origen de los impulsos que promueven la participación. El propósito de este artículo es contribuir al análisis de las tendencias y trayectorias de la participación contemporánea en el desarrollo, como parte del Centro de

Investigación sobre el Desarrollo en ciudadanía, participación y rendición de cuentas. No pretende ser una revisión exhaustiva, sino más bien explorar puntos de arranque para una búsqueda ulterior.

2 De lugares y espacios

Las metáforas espaciales que aderezan el discurso contemporáneo sobre el desarrollo aluden al creciente interés por involucrar a la gente en forma más directa en los procesos de desarrollo. Actualmente se habla mucho acerca de la “apertura”, la “ampliación” y la “extensión” de oportunidades para la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones del desarrollo, y de profundizar la práctica democrática. El discurso sobre “arenas” de políticas y sobre gobernancia se refiere a los espacios donde las ideas y las voces pugnan por ser atendidas. El “espacio político” no es solamente algo que se toma, se asume o se ocupa, sino algo que puede crearse, abrirse o rediseñarse. La noción de “espacio de políticas” evoca lugares conformados a través del ejercicio de la ingerencia, en el que interactúan diferentes actores, conocimientos e intereses, en donde se puede abrir lugar a las alternativas, y de los cuales algunas gentes e ideas permanecen excluidos (Grindle y Thomas 1981). El concepto de “margen de maniobra” (Clay y Schaffer 1984) alude a las posibilidades de modificar los espacios existentes, renegociando sus fronteras (Brock *et al.* 2001). Otros términos espaciales menos conocidos, pero no menos importantes, se refieren a los aspectos de representación y poder, tales como “posicionamiento”, “situado”, “ubicado”; así como “dislocado”, “disociado”, “desplazado”. Y aún hay más.

Los términos que en los años recientes se han generalizado en la retórica de las instituciones de desarrollo tienen también diferentes dimensiones espaciales. La “participación” evoca imágenes de gentes alineadas para votar; en círculos para deliberar y planear; en hileras para ser consultados en eventos públicos, y así sucesivamente. En un nivel más metafórico, mucho de lo que pensamos cuando pensamos en la participación es inherentemente espacial. Los esfuerzos para promover la participación pueden pensarse como creación de espacios donde antes no existían, como abrir lugar a las opiniones diferentes para que se escuchen donde antes había escasas oportunidades para el involucramiento público, y como fortalecer la capacidad de la gente para ocupar espacios que antes se le negaban. El acto de participar puede ser visto como dar vida a espacios existentes así como crear nuevos espacios y crear nuevas formas sociales con su propio impulso e ímpetu. Los espacios para la participación pueden entonces ser pensados en términos abstractos como las formas en que podrían concebirse o percibirse las oportunidades para involucrarse y, más concretamente, en términos de los sitios concretos que son ocupados y animados por ciudadanos (cf. Lefebvre 1991).

El uso del término “empoderamiento”, íntimamente ligado al de participación, se ha generalizado recientemente en el discurso convencional del desarrollo (ver por ejemplo Banco Mundial 2001; 2002). Las dimensiones espaciales de los usos y definiciones de empoderamiento y las estrategias a las que recurren las organizaciones de desarrollo para ejercerlo, ponen sobre la mesa una serie de temas que son especialmente pertinentes para el análisis que aquí se presenta. En los escritos de los radicales de los sesentas y los setentas, el empoderamiento estaba muy emparentado con procesos que daban a los

oprimidos los medios para reconocer y ejercer su influencia (ver por ejemplo Freire 1972). En términos espaciales, el empoderamiento estaba relacionado con la expansión: salir de lugares aislados y constreñidos, ampliando el margen para la acción y multiplicando los lugares potenciales para el involucramiento, y crecer en forma orgánica y autorrealizada –en términos de confianza, capacidad y bienestar.

Price-Chalita habla de la “*apropiación de lo espacial*” en sus recuentos feministas del empoderamiento, como ‘creación de nuevos espacios, ocupación de espacios existentes o revaloración de espacios antes rechazados’ (1994: 239, énfasis de la versión original). Ella cita a [bell hooks](#) quien habla de la marginalidad ‘como mucho más que un lugar de privación. Es también el lugar de la posibilidad radical, un espacio de resistencia... *Es un lugar que yo escojo*’ (1990: 341, 343, énfasis mío). En el uso contemporáneo del término “empowerment” en el discurso dominante del desarrollo se mantienen algunas de las metas de desarrollo asociadas con la auto-realización. Pero el principal énfasis parece estar en la *reubicación* de los pobres en el orden prevaleciente: hacerlos entrar, encontrarles un lugar, darles oportunidades, empoderarlos, *invitarlos a participar*. El entusiasmo reciente del Banco Mundial (2001; 2002) por el término empoderamiento ilustra cómo un término que antes se asociaba con un proceso en el cual la gente descubría sus propias potencialidades, se ha convertido en un instrumento para una intervención dirigida.

Estas contrastantes versiones del empoderamiento aluden a diferentes tipos de espacios para la participación; puede verse el contraste entre los “lugares de posibilidad radical” ubicados en los márgenes, es decir los lugares que la gente misma crea y diseña, y los lugares domesticados de la participación por invitación o incluso por inducción. Se pueden trazar contrastes similares entre los recuentos de participación que hablan de cómo la gente reconoce, demanda y amplía sus propios espacios (Freire 1972; Chambers 1997), y las versiones del discurso dominantes, que algunos describen como estrategias de incorporación y como medios para mantener la hegemonía (Rahman 1995; White 1996). De hecho, tales contrastes son inherentes a las diversas “caras” de la participación, donde aparecen en extremos opuestos la acción colectiva y el control ciudadano delegado (a menudo como ideales) y diversas formas de reclutamiento, desde la participación pasiva hasta la representación espuria (Arnstein 1969; Pretty 1995). La maleabilidad y el flujo de la participación en la práctica hacen muy difícil cualquier intento de caracterización de sus dimensiones. Las diferencias entre los impulsos para abrir y tomar espacios, emprendidos por grupos o públicos particulares, y las oportunidades que ofrecen los agentes del poder para formar parte de actividades relacionadas con la gobernanza son, sin embargo, un buen punto de partida potencial para explorar las dinámicas de la participación en la práctica.

El concebir la participación en términos espaciales es útil precisamente porque permite destacar algunos aspectos a menudo soslayados de las iniciativas e instituciones participativas. En la siguiente sección abrevio en el trabajo de una serie de teóricos sociales para explorar algunas de las cuestiones que puede ser útil plantear acerca de las prácticas contemporáneas de participación. Voy a revisar algunos de los temas de poder que se juegan en la creación de lugares para el involucramiento público, enfatizando la importancia de situar la participación tanto en el tiempo como en el espacio. Luego voy a resaltar algunos aspectos que hay que considerar para explorar las dinámicas intra e inter-espaciales, y algunos temas de

representación y gestión. Luego voy a abordar brevemente algunos de los supuestos que subyacen a los intentos de ampliar la participación, planteando preguntas que más adelante se explorarán con mayor profundidad en este recuento.

2.1 Conceptualización de los espacios para la participación

Gaventa y Valderrama (1999) señalan que los enfoques convencionales sobre la participación social y política circunscriben las posibilidades de involucramiento público dentro de un marco determinado por agencias externas: como los “beneficiarios” del patrocinio de los proyectos de desarrollo, o como usuarios esporádicos y cada vez más apáticos de la casilla de votación. Cambiando el encuadre al de “participación ciudadana”, sugieren la apertura a una nueva visión sobre la participación en el desarrollo. Así, la participación se extiende más allá de las invitaciones a participar, hacia formas autónomas de acción a través de las cuales los ciudadanos crean sus propias oportunidades y términos de involucramiento. Esto no sólo reduce la brecha entre la participación “social” y “política”, sino que también plantea nuevas formas de configuración del espacio intermedio, y con ello de nuestro sentido de lo que significa “participar”.

Muchos mecanismos encaminados a ampliar la participación crean espacios de nuevo tipo entre el ámbito del “estado” y el de la “sociedad civil”, al interior de esos ámbitos y más allá de ellos, reconfigurando sus fronteras e intersecciones. Estas iniciativas tienden a constituir formas de ampliar la equidad, traspasando los estrechos márgenes de las metas de eficiencia que caracterizaban a la “participación comunitaria” de los 80s y 90s. Y su interés a menudo se dirige menos al bando de los pobres y más a la creación de instituciones democráticas más incluyentes, que proporcionen las condiciones para una gobernancia incluyente y justa, de la cual presumiblemente se beneficiarán los pobres. Muchas de estas intervenciones se ubican firmemente dentro del marco de la democracia liberal pero contienen elementos de otras visiones del proceso democrático. Lo que tienen en común es que buscan restaurar el derecho de los ciudadanos a participar en la toma de las decisiones que afectan sus vidas, cuando en la democracia liberal estos ciudadanos deben delegar este derecho en representantes electos. En algunos contextos, los ciudadanos se vuelven parte del “estado”; es el caso de las iniciativas en las cuales los ciudadanos forman parte de instituciones deliberativas que toman ciertas decisiones de “asignación” (ver, por ejemplo, Coelho *et al.* 2002). En otros contextos, la devolución constitucional de atribuciones a los ciudadanos para la prestación de servicios ha creado fuera del estado nuevos ámbitos para el involucramiento ciudadano en la provisión de servicios. Y más aún, las reformas legislativas vinculadas al activismo de los movimientos sociales ha brindado a los ciudadanos herramientas más efectivas para defender sus derechos y presionar para que se rindan cuentas (Jenkins y Goetz 1999). El significado de la “participación” en estos encuadres rebasa las viejas prácticas de consulta y abre nuevas posibilidades de expresión, influencia e interlocución (Fung y Wright 2001; Goetz y Gaventa 2001).

Habermas (1984; 1990) argumenta que el desarrollo de una esfera pública autónoma externa al ámbito estatal es una precondition para un involucramiento ciudadano que no sea solamente para legitimar al sistema político existente. Él concibe la esfera pública no tanto como un lugar designado sino

como una red de instituciones generalizada y difusa que ofrece espacios para la expresión pública, para compartir y debatir opiniones, llegando a posiciones comunes a través de las argumentaciones racionales. Al igual que otros pensadores republicanos, desde Rousseau hasta los intelectuales más contemporáneos de la democracia deliberativa (véase Dryzek 1990; Bohman y Rehg 1997), Habermas sostiene que los individuos se vuelven parte de una comunidad política más amplia a través de dichos procesos de deliberación, que como tales se convierten en medios para la realización de la ciudadanía activa. El término que emplea Habermas para referirse a la esfera pública, *Öffentlichkeit*, tiene claras connotaciones espaciales: evoca una calidad idealizada de espacios e instituciones públicas, su capacidad de apertura, y en referencia con el público más amplio.

Los ideales habermasianos están en buena medida permeando la creación de espacios para ampliar la participación en el desarrollo, ya sea mediante el uso de metodologías participativas para involucrar en la planeación a los usuarios y beneficiarios o mediante la creación de comités y otros órganos de gobernancia descentralizada. Muchas de las formas institucionales que la participación adopta en el desarrollo se basan en la posibilidad o conveniencia del consenso y en la perspectiva de la deliberación y toma de decisiones libre, justa y abierta en el espacio público. Existe una concepción normativa de la conducta en la política vinculada a la evocación de Habermas de espacios abiertos a todos y en los cuales se da un debate abierto. A partir de su concepción de la esfera pública, Habermas desarrolla su teoría de la acción comunicativa, enfatizando las posibilidades de lograr consensos a través del ejercicio del razonamiento en la deliberación pública. Esto a su vez destaca las reglas del juego que puede sostener tales procesos de construcción de consensos; así como el énfasis en las metodologías participativas ha sido el cambiar las reglas creando espacios de nuevo tipo y buscando la creación de nuevas formas de interacción a su interior.

El reto de la pluralidad, que ha sido un tema medular para los teóricos de la democracia (ver, por ejemplo, Phillips 1996; Bickford 1999), también lo ha sido para el desarrollo participativo, principalmente en torno a las exclusiones de género y edad (Mosse 1995; Guijt y Kaul Shah 1998). En ambos aspectos se ha llamado la atención respecto al grado en que el consenso “comunitario” o las nociones del interés “común” se emplean para excluir las perspectivas distintas de grupos o individuos menos poderosos. Gould sostiene que

... llevando al terreno de lo público el enriquecedor papel de la diversidad... se elimina de la esfera pública no sólo la diversidad sino la creatividad que imaginativamente plantea la crítica y rechazo a los argumentos existentes y la generación de nuevos e inesperados contextos o condiciones para la construcción de acuerdos

(1996: 173)

Aunque los asuntos aquí planteados rebasan el alcance de este artículo (ver Benhabib 1996; Fraser 1992; Kohn 2000), vale la pena destacar que son precisamente este tipo de preocupaciones las que vale la pena considerar al analizar la naturaleza de los espacios que se crean para la participación. Los principios del diseño institucional o las intenciones que motivan el uso de enfoques participativos deben orientarse a la

búsqueda de espacios abiertos, libres e igualitarios; o más aún, podrían establecer la equivalencia entre el uso de tales mecanismos y la apertura de dichos tipos de espacios. Sin embargo, las cuestiones del poder y de la diferencia pueden no sólo limitar la posibilidad de la toma de decisiones consensada y equitativa, sino que además podrían restringir la posibilidad de disentir reforzando una visión hegemónica y soluciones que fortalecen el status-quo. Volveré a explorar algunos de estos temas más adelante en este artículo. Por ahora, me gustaría enfocarme en dos temas emergentes. Primero, Habermas pone sobre la mesa algunos de los supuestos que permanecen implícitos en los esfuerzos de promover la participación. Esto permite reconocer la importancia de hacer un análisis más detallado de lo que se da por hecho acerca de los espacios de participación en el desarrollo y el grado en que estos supuestos realmente se aplican en la práctica. En segundo lugar, el recuento de Habermas en torno a la esfera de lo público sirve para avanzar en la reflexión sobre la naturaleza de los espacios públicos así como sobre las interacciones al interior de estos espacios, es decir, qué representa la esfera pública y cómo se constituye.

Al igual que el término *Öffentlichkeit*, de Habermas, la noción de ámbito público de Arendt (1958; 1965) –al que ella llama “espacio de comparecencia”– no es un lugar en particular, ni se reduce a una serie de instituciones. Se refiere a los lugares donde la gente y las ideas se ponen a la vista del público, y de los que la gente deriva una sensación de tener un mundo en común. Volátil y fugaz, el ámbito público surge cuando la gente se reúne para buscar metas comunes, que se expresan sólo a través de la acción y que se recrean y renuevan a partir del activismo político colectivo, surgiendo lentamente a lo largo de prolongados esfuerzos para cambiar las políticas, o de golpe cuando hay protestas populares (Arendt 1965; Passarin d’Entrèves 1993). En contraste con lo transitorio de estos espacios, Arendt describe una segunda dimensión del ámbito público que es su permanencia en tanto espacio común en el que viven todos los humanos, el espacio que vincula y separa a la gente.

Si bien los procesos de deliberación son para Arendt igualmente esenciales para la práctica de la democracia, estos cumplen diferentes propósitos. Para ella, a diferencia de anteriores pensadores republicanos, el involucramiento en el ámbito público tiene que ver con la pluralidad de los puntos de vista y con el desarrollo de una comprensión multi-dimensional más que con la sublimación de los intereses privados en un “bien público” peculiar (Canovan 1992). El espacio de la comparecencia” de Arendt es un espacio en el que la tremenda diversidad de visiones, posiciones e intereses obstruiría continuamente las posibilidades de consenso, en el que hay suficiente espacio entre la gente para que se valoren y argumenten diferentes opiniones (Passarin d’Entrèves 1993). Estas cualidades espaciales de la vida pública se convierten en medios de expresión de la libertad política y de realización de la ciudadanía (Passarin d’Entrèves 1993). Explorar la transitoriedad y permanencia de los espacios políticos, como a continuación haré, proporciona un lente útil para observar los espacios de la participación. La concepción de Arendt de “ciudadano activo” como alguien cuyas atribuciones son inherentes al hecho de formar parte de una comunidad política, nos hace preguntarnos quién participa en las instituciones intermedias, tendiendo puentes entre la gente y las instituciones que afectan sus vidas, sobre qué bases y con qué efectos.

2.2 Creación de espacios

El espacio es un producto social... no está simplemente “ahí”, como un contenedor neutral esperando a ser llenado; es más bien un medio de control dinámico construido por los humanos, y por lo tanto un medio de dominación, de poder.

(Lefebvre 1991: 24)

Los teóricos franceses Lefebvre, Foucault y Bourdieu nos dan una perspectiva diferente sobre las políticas de participación, al enfatizar la interacción entre el poder y la diferencia en la creación de espacios y la micro-política de las interacciones entre ellos. Lefebvre (1991) adelanta la noción de espacio social como un espacio producido, el cual es tanto el resultado de acciones previas como el que permite que ocurran nuevas acciones, potenciando o fortaleciendo unas y debilitando o interfiriendo con otras. Su trabajo aborda la importancia de la interacción entre la manera como ciertos espacios llegan a ser definidos y percibidos y las formas en las que son animados; al hacerlo, resta importancia al análisis de las relaciones sociales y de poder que constituyen los espacios para la participación. Lefebvre plantea que las relaciones sociales solamente existen en y a través del espacio; no existen fuera de los lugares en las que son vividas, experimentadas y practicadas.

Lefebvre sostiene que las formas particulares de pensar a la sociedad se expresan en las formas de organizar y ocupar los espacios, y en las formas de concebirlos y percibirlos. Por ejemplo, los supuestos sobre la cohesión de la comunidad pueden llevar a una confianza acrítica en el consenso; los supuestos sobre la homogeneidad pueden diluir la posibilidad del disenso (cf. Mosse 1995; Guijt y Kaul Shah 1998). Categorías como “las mujeres” o “los pobres” no existen fuera de los espacios creados para ellos por las agencias de desarrollo; se los involucra en iniciativas participativas para crear una entidad colectiva (cf. Escobar 1995). Dichos grupos pueden llegar a ser agentes colectivos, o por lo menos a identificarse con la identidad que se les asigna. Sin duda ésta ha sido durante mucho tiempo la base de la movilización social. Sin embargo, la participación en las intervenciones de desarrollo a menudo se representa como una forma de involucrar o reclutar a colectividades o comunidades pre-existentes, más que de crearlas y moldearlas.

Lefebvre opina que en cada espacio quedan impresas las huellas de su producción, su “pasado generador” (1991: 110); ningún espacio recién creado está exento de estos supuestos y significados. Tampoco puede quedar libre de expectativas y experiencias, de rastros de relaciones sociales de otros espacios (ver también Long y Van der Ploeg 1989). Al analizar cómo se ocupan, negocian, subvierten o mediatizan los espacios para la participación nos damos cuenta de la importancia de observar las dinámicas a su interior. Importa también situar estas dinámicas en relación con los patrones de interacción en otros ámbitos de asociación; la mezquita o la iglesia, la clínica, el campo, la casa. Los espacios oficializados, tales como las consultas públicas o los grupos de usuarios, existen junto con los espacios no oficializados y los espacios de la vida diaria; los espacios convocados existen junto con aquellos ganados y formados por una gama de otros actores. El trabajo de Lefebvre nos ayuda a ver que estos espacios no se pueden separar; lo que sucede en uno influye en lo que pasa en otros, al reconfigurarse continuamente las

relaciones de poder en su interior y a través de ellos. La gente tiene determinadas experiencias con los funcionarios o empleados de gobierno, y estas experiencias no van a desaparecer por el solo hecho de encontrarse con ellos en una reunión, y no en una clínica o del otro lado de un mostrador; de la misma manera, las actitudes prevalecientes hacia los grupos excluidos no se van a eliminar mágicamente por el uso de una o dos técnicas participativas.

Bourdieu (1977) sugiere que los patrones de interacción en los espacios sociales están tan arraigados y tan libres de cuestionamientos que literalmente son incorporados en lugares particulares; Foucault (1975) muestra cómo la arquitectura y la organización del espacio físico pueden servir como medios de dominación y control. Las instituciones existentes y las relaciones de poder pueden reproducirse al interior de cualquier arena de reciente creación a través de la forma en que se manejan los espacios —por ejemplo sentarse en hileras con las mujeres atrás— así como a través de lo que ciertos lugares evocan en la gente. La misma reunión celebrada en diferentes lugares puede producir diferentes dinámicas: la introducción de ciertas formas en eventos participativos, por ejemplo una plegaria o una introducción a cargo de un líder local, puede influir en lo que se puede decir o hacer en tal evento. Es muy fácil que se reproduzcan las viejas reglas del juego en espacios como los comités o los espacios de consulta, limitando la participación e involucramiento de la gente que no tiene confianza, familiaridad o status.

Las nuevas formas en viejos lugares pueden transformar sus posibilidades, así como las viejas formas en nuevos lugares pueden perpetuar el status quo. Por ello resulta muy importante preguntarse si los procesos o instituciones creadas para ampliar la participación, cuestionan o reproducen las estructuras y significados existentes. Algunos enfoques participativos buscan explícitamente subvertir el orden de las instituciones jerárquicas creando espacios nuevos y diferentes en los cuales las reglas del juego brindan a los antes silenciados actores una oportunidad para hablar y ser escuchados. Jones y Speech (2000) plantean que la producción de espacios poco comunes con reglas inusuales pueden crear “heterotopías” (Foucault 1986), en las cuales se trastocan las reglas de interacción que se daban por sentadas y se las reemplaza por nuevas formas de ser y de actuar. Esto puede a su vez dar origen a nuevos patrones de conducta en otros espacios, cuando la gente comienza a utilizar como referencia sus experiencias en estos espacios poco comunes.

La literatura sobre participación en el desarrollo se enfoca principalmente en las metodologías o mecanismos y en cómo deben funcionar. Menor atención se ha puesto en lo que sucede *en la práctica*, en *quién* participa, sobre qué bases, y con qué recursos —ya sea de conocimiento, de condiciones materiales o sociales o de contactos políticos. Lo que la intuición de Lefebvre nos invita a hacer es a *situar* las instancias de “participación” en los lugares específicos en que tienen lugar las prácticas asociadas con ellas, en el contexto de su producción y en relación con la multiplicidad de otros espacios con que están interconectados. Nunca son neutrales los espacios a los que los ciudadanos son invitados a participar, ni los que ellos mismos crean. Entonces, para encontrar el sentido de la participación en un lugar determinado, necesitamos establecer el sentido de las relaciones de poder que permean y producen estos y otros espacios.

2.3 Moldeando los espacios

Para evaluar las contribuciones que las iniciativas participativas hacen a la práctica democrática y comprender sus dinámicas de poder, es fundamental saber quién determina la forma que toma la participación en un determinado lugar, quién inicia, selecciona métodos o técnicas, facilita, interviene. Foucault afirma que “el espacio es fundamental en cualquier ejercicio de poder” (1984: 252). El análisis de la participación como una práctica espacial sirve para atraer la atención hacia las posibilidades productivas del poder así como hacia sus efectos negativos y hacia las formas en que la producción del espacio crea por sí misma –al mismo tiempo que delimita– las posibilidades de acción.

El trabajo de Foucault nos alerta respecto al continuo cambio del terreno en el que tienen lugar las luchas por el control. Él destaca las formas en las que el poder permea y circula a través de los espacios, disparando una multiplicidad de puntos de resistencia así como produciendo y adoptando formas, patrones y prácticas institucionales específicas. Para Foucault, los discursos tienen dimensiones materiales y simbólicas; dan forma no sólo a lo que se dice y hace, sino a lo que debe decirse y hacerse en un espacio social determinado, definiendo lo que vale como conocimiento y de quién es el conocimiento que vale (ver Foucault 1975; 1979). De esa forma se definen las fronteras mismas de la acción: “la conducta de la conducta”. El concepto de discurso de Foucault es útil como herramienta de pensamiento, pues puede dar cuenta de las formas en que determinados significados moldean las actividades asociadas con el desarrollo. Los discursos de participación y los mecanismos que desatan pueden ser vistos en este análisis como una forma de definir esos límites. Lo que se entiende por “participación” expresa una diversidad de posiciones particulares que los participantes pueden asumir en espacios específicos, delimitando las posibilidades de inclusión y acción. El hecho de que se considere a la gente como “beneficiarios”, “clientes”, “usuarios” o “ciudadanos” influye en su propia percepción respecto a su posible contribución o a sus derechos a saber o a decidir, así como en la percepción de quienes tratan de involucrarlos respecto a sus obligaciones. Esto enmarca las posibilidades de involucramiento y delimita lo que puede ser dicho y lo que no, definiendo los contornos de lo que lo ha de discutirse o decidirse y excluyendo otras consideraciones.

Las relaciones de poder permean cualquier espacio de participación. Los espacios que los poderosos ponen a disposición pueden ser enmarcados discursivamente para dar lugar solamente a una influencia ciudadana restringida, colonizando la interacción y sofocando el disenso. Los espacios promovidos para amplificar las voces marginadas podrían terminar siendo ocupados por guardianes que hablan por, pero no con aquellos a quienes representan, y los intentos por lograr el mayor involucramiento posible pueden volverse falsos si nadie se toma la molestia de participar. La intervención de actores poderosos para crear un creciente número de espacios en los que los ciudadanos son invitados a participar, puede tener el efecto de una energía neutralizadora del involucramiento fuera de ellos y puede quitar legitimidad a otros espacios de expresión. Los procesos participativos pueden simplemente servir para hacer eco de los conocimientos dominantes más que para la expresión de las perspectivas alternativas “de abajo hacia arriba” que supuestamente se buscaba.

El trabajo de Foucault nos hace ver la necesidad de posicionar a aquellos que promueven los procesos de creación de espacios, y a aquellos que definen sus contornos. Las mismas tecnologías que sirven para crear espacios pueden ser usadas por un movimiento social o por consultores contratados para hacer sugerencias de prioridades de préstamos en un banco supranacional. Los tipos de relatos, artefactos, análisis y planes de acción que surgen de estos espacios, pueden contar y de hecho se las puede *hacer* contar, historias muy diferentes. El estudio para el Banco Mundial *Las Voces de los Pobres* (Narayan *et al.* 2000) es un caso fascinante en este sentido, que proporciona un rico mosaico de voces descontextualizadas que podrían ser usadas para apoyar cualquier cantidad de líneas potenciales de argumentación. Cada cita sacada de contexto se etiqueta cuidadosamente y se le da un lugar desde donde y sobre el cual habla; la suma de estos datos y su referencia geográficos en una perspectiva “global” se usan para obtener credibilidad e impacto. Este ejemplo muestra claramente cómo pueden refractarse los discursos dominantes a través de este tipo de artefactos para dar sustancia y legitimidad a las intervenciones o prescripciones de política de los poderosos, o construir un marco mediatizador tan totalizante que difícilmente podrían imaginarse o incluso formularse versiones alternativas.

Sin embargo la ‘reversibilidad estratégica’ (Foucault 1991: 5) de las relaciones de poder, significa que las prácticas gubernamentales como la participación convocada ya son siempre, en sí mismas, lugares de resistencia. Y como tales, generan posibilidades de subversión, apropiación y reconstitución. El gobierno no es un monolito y el proyecto de “gubernamentalidad” –el arte de gobernar, la producción de sujetos gobernables– siempre es una empresa parcial, contingente y cuestionada: una danza continua entre la dominación y la resistencia. Foucault opina:

No hay por un lado un discurso del poder y por otro un discurso que se le contraponga. Los discursos son elementos tácticos o bloques que operan en el campo de las relaciones de fuerza; puede haber discursos diferentes y hasta contradictorios dentro de la misma estrategia, y por el contrario pueden pasar sin transformarse de una estrategia a otra opuesta.

(1979: 101–2)

Determinados espacios pueden ser *producidos* por los poderosos, pero ocupados por aquellos cuyas visiones alternativas transforman sus posibilidades. Los espacios pueden ser creados con un propósito en mente, pero usados por aquellos que vienen a ocuparlos para algo muy diferente. La maleabilidad y ambigüedad de los esfuerzos por ampliar la participación implican que los espacios producidos para dar legitimidad a intereses poderosos pueden convertirse en lugares para la expresión y expansión de la acción de quienes son invitados a participar. Los esfuerzos por controlar los resultados pueden ser parcialmente infructuosos y la imposibilidad de los agentes promotores para dirigir o impedir los procesos emergentes es parte de su dinamismo inherente. Los esfuerzos más insignificantes de participación pueden ser empleados como palanca para abrir mayor espacio; las invitaciones más restrictivas pueden ser ocupadas y expandidas para abrir espacios para otros, o para ganar oportunidades de visibilidad y expresión fuera de las restricciones de los procesos de consulta. Nada puede juzgarse a priori.

Las ambigüedades políticas de la participación hacen relevante la exploración más profunda de cómo, quiénes y por qué se abren o se llenan los espacios para la participación. Para ello se requiere mayor comprensión de los rastros de formas previas de pensamiento o acción que siguen siendo relevantes en la práctica actual del desarrollo: “los pasados generadores” (Lefebvre 1991: 110) de los actuales espacios de participación. Paso ahora a esto, antes de explorar más profundamente las diferencias entre formas de participación y de abordar algunos de los temas que surgen de un análisis más detenido de las dinámicas de la práctica. Con ello en mente, en la siguiente sección hago una revisión corta y parcial de algunos de los discursos y prácticas que han moldeado las arenas contemporáneas para la participación ciudadana. Mi interés, más que ofrecer un recuento coherente y exhaustivo, es resaltar los rastros y vestigios que sigan siendo significativos en la conformación actual de las prácticas de desarrollo. Luego paso a explorar las diferencias que existen en los grados y tipos de participación y sus implicaciones para la reconfiguración de oportunidades y relaciones políticas.

3 Pistas y rastros de la participación en el desarrollo

Los paisajes del desarrollo actual muestran abundantes rastros de diferentes versiones de la participación y de artefactos producidos por las anteriores olas de entusiasmo por involucrar, de una u otra forma, a la gente en el desarrollo. Estos paisajes tienen sus propias historias de disputa, transfiguradas por nuevas alianzas que trascienden las viejas fronteras, ensanchándose en nuevos espacios dentro y más allá del estado-nación. Al confluir las demandas que desde abajo pugnan por reconocimiento y voz con la proliferación de espacios a los que son invitados diversos tipos de públicos, surgen un sinnúmero de cuestiones acerca de la naturaleza de estos espacios y sus dinámicas de participación, cuestiones que van desde quién convoca a la participación y quién participa, y sobre qué y para qué creen que es la participación, hasta cómo la gente en diferentes espacios y lugares percibe y actúa su sentido de ciudadanía y sus atribuciones.

En la siguiente discusión, sitúo algunas de las marcas y rastros de los lugares contemporáneos para la participación ². En primer lugar me enfoco en el entusiasmo por las instituciones descentralizadas de diversa índole, el cual se volvió más ferviente en la última década, pero cuyo surgimiento se remonta a los tiempos de la colonia. Luego exploro la participación de la “sociedad civil”, tanto como espacio en sí mismo como en su producción de actores que crean, ocupan y contribuyen a los proyectos de creación de espacios promovidos por gobiernos y actores supranacionales, así como por las propias “organizaciones de la sociedad civil”. Considero aquí el desarrollo y despliegue de estrategias y mecanismos participativos, algunos de los cuales tienen sus orígenes en esfuerzos no gubernamentales para influenciar las prácticas de gobierno, y muchos de los cuales se han integrado al arte y la actividad de gobierno. Finalmente, voy a explorar la reconfiguración del estado y las implicaciones que los discursos contemporáneos sobre la buena “gobernancia”, y el creciente énfasis sobre los derechos en el discurso internacional del desarrollo,

² En esta sección me baso en una buena parte de Cornwall (2000a). Una versión previa de esta sección fue publicada como artículo en el Boletín del IDS DRC (Cornwall 2002).

tienen sobre las formas como se van construyendo los participantes en estos espacios y en diferentes lugares. Me enfoco en particular en las oportunidades que significan estos nuevos espacios y nuevas configuraciones e intersecciones de actores globales y locales, de discursos e instituciones, para las formas de acción ciudadana que trascienden las anteriores formas de participación, más instrumentales.

3.1 Imaginando comunidades

A mediados de los años 70's, la participación atrajo por primera vez la atención de las principales agencias de desarrollo, en su intento por hacer más efectivas sus intervenciones (Cohen y Uphoff 1980). Hacia principios de los 80's "la participación comunitaria" tenía que ver con el acceso de los pobres a los beneficios del desarrollo, la eficiencia y eficacia de los proyectos, y los costos compartidos (Bamberger 1986) ³, soslayando las metas de empoderamiento o de desarrollo de capacidades que en los setentas formaban parte de la agenda de autogestión (Paul 1987). La participación de los beneficiarios fue un asunto de pragmatismo más que de principios: se trataba de mejorar la eficiencia en costos y el cumplimiento de los acuerdos. Y una de las mejores formas de hacerlo era buscando que la gente local se organizara, ya sea en grupos de autoayuda o en comités de diverso tipo, a través de los cuales pudiesen tener alguna incidencia en la implementación de proyectos –o incluso en su identificación y diseño. La creación de comunidades de interés y los supuestos en torno a las comunidades de lugar determinaron los espacios que se crearon a través de la "participación comunitaria"; las ideas acerca de la "comunidad" pusieron de moda los espacios disponibles para la participación (cf. Lefebvre 1991).

La era de los "proyectos con la gente" (Oakley *et al.* 1991) de los 80's dio lugar al surgimiento de nuevas instituciones a nivel local que se siguieron multiplicando en la siguiente década, llenando el paisaje institucional a nivel local. Había desde comités sectoriales para el manejo conjunto de servicios de salud comunitaria o de los bosques, hasta los comités de desarrollo a nivel de los poblados y los distritos (Oakley 1991; Leach *et al.* 1997). Los "beneficiarios" dejaron de ser simplemente los destinatarios pasivos de los beneficios de la asistencia al desarrollo y cada vez más fueron percibidos como participantes más activos en la implementación de los proyectos, y en la asunción de los costos del desarrollo ⁴. Esto permitió, en el curso de la siguiente década, el crecimiento de esquemas de recuperación de costos, de co-financiamiento y de co-administración. Como a continuación voy a señalar, cada ola de creación de espacios se retroalimentaba con múltiples acepciones de la participación; aquí lo significativo es la continuidad en las *formas*, así como en los supuestos subyacentes en la promoción a nivel comunitario y en otras instituciones locales. En muchas ex-colonias ya estaba establecido el modelo para estas clases de instituciones y para su aplicación en la administración del desarrollo.

³ El Acta de Asistencia Exterior de los EUA de 1973 fue el primer documento gubernamental de política exterior sobre los beneficios de la participación para el desarrollo, y se ubicaba en esta línea (Cohen y Uphoff 1980).

⁴ A manera de ejemplo, el documento de 1980 de Política Sectorial de Salud del Banco Mundial define la "participación comunitaria" como medio para promover la auto-ayuda en la construcción de instalaciones, los aportes de insumos materiales, los mecanismos cooperativos para financiar la compra de medicamentos y el trabajo voluntario no remunerado.

Para poder administrar de manera indirecta, las autoridades coloniales establecieron formas de gobernanza descentralizada que mantienen notables similitudes con las estructuras de gobernanza tan en boga en la actualidad. Los comités locales, cuyas formas y funciones eran similares a los comités de “base comunitaria” de los últimos años (Ribot 1996), sirvieron como vehículos para la administración colonial. Para las obras públicas se utilizó la participación funcional y la participación por incentivos (cf. Pretty 1995), junto con la mano de obra forzada. Cuando la gente se involucró en otras formas de participación popular –tales como las manifestaciones y huelgas que se intensificaron cuando los súbditos de la colonia demandaron espacio político y derechos ciudadanos y se opusieron a las exclusiones y a los impuestos y leyes– los regímenes coloniales emplearon las estrategias participativas para pacificarlas. Por ejemplo en Kenia, en 1950, las mujeres insurgentes nacionalistas fueron “rehabilitadas” a través de actividades de desarrollo comunitario diseñadas para convertirlas en mujeres “decentes” y darles un sentido de responsabilidad (ver Presley 1988). Otra estrategia colonial fue el fortalecimiento de la participación en iniciativas de auto-ayuda como una manera de ahorrar recursos del gobierno, diferir demandas de servicios y contrarrestar la oposición al régimen. El ejemplo más reciente de esta conocida estrategia fue el recubrimiento de la amarga píldora de una nueva ronda de ajuste estructural con una capa endulzada de “participación de la sociedad civil”, como puede verse en los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSP por sus siglas en inglés; McGee *et al.* 2002).

Estas marcas y vestigios siguen encontrándose a lo largo del desarrollo post-colonial. Como lo muestra la historia colonial, no existe nada inherentemente democrático en este tipo de espacios. Pueden ser usados para diversos fines; para reafirmar las relaciones existentes de poder tanto como para promover nuevas oportunidades para la expresión ciudadana (Oakley 1995; Uphoff 1992; Blair 2000). Se trata de corrientes contradictorias que siguen fluyendo en los esfuerzos para promover y ampliar las instituciones locales para la auto-ayuda o el auto-gobierno (Oakley 1995; Uphoff 1992; Blair 2000). En el sector no gubernamental estas corrientes tienen un sesgo hacia lo comunitario, a menudo inspirado por las ideas de auto-suficiencia que animaron los discursos de la participación alternativa en los 70's. Cada vez más, dichas instituciones también se han vuelto parte de los proyectos de la administración del desarrollo que se han vuelto plenamente congruentes con las reformas neo-liberales. El hecho de asociar la participación con entidades sociales como los comités, implantados a través de la aplicación de esquemas de desarrollo, puede verse como una forma de domesticar a las organizaciones populares. Este énfasis en las colectividades es de alguna manera irónico, puesto que el énfasis neo-liberal se pone en el individuo como “usuario y consumidor” (Cornwall y Gaventa 2001) y los efectos de las reformas económicas y de gobernanza sobre las formas tradicionales de organización popular tales como los sindicatos. El efecto en muchos lugares ha sido la creación de instituciones casi completamente neutrales en términos de intervención política.

Las cuestiones en torno a la representación y la rendición de cuentas realzan algunas de las paradojas de este aspecto del desarrollo participativo, cuyos vestigios siguen siendo visibles en intervenciones como los fondos de inversión social y el “desarrollo conducido por la comunidad” (Abbott y Covey 1996; Banco Mundial 2002). Como comentó un conocedor mexicano de las metodologías participativas:

Resulta muy peligroso dar responsabilidad (a la comunidad) sin capacitarla o concientizarla. El gobierno tiene una idea de la participación, pero la mayoría de los programas se circunscriben a la formación de comités. Dan dinero a una comunidad, pero sólo para que haga lo que el gobierno ya tenía previsto. No escuchan realmente a la comunidad, aunque le llamen participación.

(Citado en Moya y Way, de próxima aparición: 18)

Así como los gobiernos pueden usar a las instituciones de base comunitaria para imponer cargas adicionales a la gente de una localidad, para legitimarse o para obtener capital político, también los intereses dominantes dentro de las comunidades las usan para fortalecer más que transformar las relaciones de poder existentes. Existen casos en los que el dar o devolver el control a “la comunidad” ha socavado los derechos de los actores más marginales (Agarwal 1997).

En la medida en que se siguen creando instituciones similares, resulta cada vez más importante comprender las conexiones entre las estructuras de reciente creación y las previamente existentes, ya sean las estructuras de gobernanza “tradicional” y las asociaciones locales, o aquellas producidas por ondas previas de entusiasmo por la participación de la comunidad (Tandon 2002). Las ambigüedades de estos espacios institucionalizados plantean un buen número de preguntas. Cuando de la noche a la mañana los planificadores locales o los comités de usuarios de servicios se ganan los favores de los donantes o el interés del gobierno local, quienes ocupan el espacio pueden ser cancerberos del poder en sus comunidades y pueden reproducir las relaciones de exclusión existentes. La organización comunitaria puede facilitar la movilización de las minorías excluidas para defender sus derechos, pero en el proceso puede recurrirse a la creación de entidades sociales –los grupos de mujeres son un buen ejemplo– desvinculadas de la forma como la gente se organiza o incluso se percibe a sí misma y a sus intereses en común (Cohen y Uphoff 1980; Cornwall 2000b).

3.2 Nuevos espacios, nuevos actores: de la “sociedad civil” a la ciudadanía

El giro hacia la participación en los 90's puede haber implicado en gran medida la multiplicación de los espacios existentes (aunque en mucho mayor escala), pero quienes vinieron a hacer y moldear estos espacios fueron actores de un tipo diferente al de las décadas previas. Al unirse la teoría de la democracia liberal con la política económica neo-liberal, se asumió que las “organizaciones de la sociedad civil” –en buena medida una categoría residual en la que se aglutinaron actores de lo más disímbolos– tenían una relación más estrecha con “la gente”, con un papel de supervisión y complementación del estado. Las ONGs jugaron un papel cada vez más significativo en el suministro del desarrollo, absorbiendo una creciente proporción de los fondos de ayuda (Hulme y Edwards 1997). Las “organizaciones de la sociedad civil” tomaron en algunos contextos el control de las actividades del sector social, al grado de que no sólo

suplantaron al estado, sino que se volvieron parte de un sector público reconfigurado cuya rendición de cuentas ⁵, como señala Tvedt (1998), a menudo dejó mucho que desear.

Esta “revolución asociativa” (Salamon 1993: 1) promovió la proliferación de “organizaciones de la sociedad civil” de representación y servicio a las necesidades de los grupos marginados. Estas constituyeron por sí mismas nuevos espacios de participación. En algunos de estos espacios, los individuos excluidos podían encontrar una presencia y una voz colectiva. El activismo por los derechos de los discapacitados y para el tratamiento del SIDA son poderosos ejemplos de organización desde la marginalidad para influir en las políticas e instituciones dominantes (Barnes 1999; Geffen 2001). En otros espacios, una nueva clase de servidor público, el profesional de la “sociedad civil”, empezó a hablar sobre y a nombre de los grupos marginados. Y fueron en gran medida estos actores de la “sociedad civil” – consultores independientes y ONGs– quienes, a pesar de su visión crítica respecto al desarrollo y diseminación de los enfoques participativos, los incorporaron en el gobierno y los usaron en instituciones paralelas para la evaluación de necesidades y la planeación (Singh 2001; Blackburn con Holland 1998).

El apoyo del poder se logró por las contribuciones del uso de enfoques participativos a la eficiencia (veáse por ejemplo Tandon y Cordeiro 1998). Al mismo tiempo, muchas de las ONGs involucradas en el desarrollo y uso de enfoques participativos hablaban sobre derechos, reconocimiento y redistribución: sobre el “auto-desarrollo de la gente” (Rahman 1995) lo que más que insertar a la “gente” o a “los pobres” en el proceso de desarrollo, buscaba desarrollar sus capacidades para negociar en nuevos términos con los poderosos (Stiefel y Wolfe 1994). La Evaluación Rural Participativa (ERP) logró mucha popularidad en esta época, por ser más moldeable que otras metodologías conocidas, por carecer de una carga ideológica y por su fácil adecuación a cualquier agenda. Por un lado proveyó a las agencias de desarrollo con una forma de entender a las comunidades y al conocimiento local (Scott 1998) y por otro mantuvo su potencial de democratizar las decisiones y discusiones que tendían a ser dominadas por las personas de más edad, de sexo masculino o de mejor posición económica. Principalmente creó espacios de nuevo *tipo*: no sólo organismos más institucionalizados, como grupos de usuarios y comités sectoriales, sino también oportunidades de diálogo dentro de márgenes temporales más definidos. Las agencias internacionales empezaron a hacer cada vez más uso de ella en sus proyectos y programas (Pratt 2001; Cornwall, Musyoki y Pratt 2001; Moya y Way, de próxima publicación).

A partir del ethos del consumidor, que se volvió tan importante hacia los 90's, se redefinió a los beneficiarios y a las “comunidades” como consumidores de servicios –“usuarios y consumidores” (Cornwall y Gaventa 2001) cuyas contribuciones fueron la base para un involucramiento más activo que asegurara resultados efectivos. El énfasis se puso entonces sobre lo individual. El debate era que la participación inducida no daba a la gente suficiente responsabilidad para el éxito de los proyectos de desarrollo; después de todo, se decía, la gente valora más las cosas si paga por ellas. Para muchas agencias de desarrollo, los conceptos de “actor interesado” (stakeholder) y de “adueñarse de los procesos” se

⁵ N.T. En este documento, la expresión ‘rendición de cuentas’ no sólo abarca la transparencia en el uso de los recursos financieros sino también la transparencia en la toma de decisiones y, en general, en las acciones realizadas.

volvieron lugares comunes; la participación y el empoderamiento fueron progresivamente valorizados dentro del lenguaje del mercado (véase, por ejemplo, PNUD 1993; WDR 2000/1). La adopción del ethos del consumidor llegó a su apogeo en el enfoque de “cliente” de la Agencia Estadounidense de Asistencia para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés), en el que la participación fue proclamada como el “gancho” (Attwood 1993; LaVoy 1998). En esta etapa surgen interesantes contradicciones entre el crecimiento de las organizaciones populares *de* y *para* determinados grupos, promovido por los fondos y políticas de los donantes, y el uso de enfoques como el ERP por parte de las agencias de desarrollo con el fin de llegar más directamente a la gente común y especialmente a los pobres.

El desarrollo participativo se redefinió y remodeló en el transcurso de los 90’s con vistas al logro de una creciente gama de objetivos políticos y económicos, que podrían ser vistos como una actividad totalmente funcional, más que inherentemente política. Al interior de las corrientes mayoritarias, lo participativo se convirtió en lo que Foucault (1991) llama una “tecnología política”: empleada para administrar y controlar proyectos y procesos, acotando las posibilidades de involucramiento popular y disciplinando a los sujetos. Pero al mismo tiempo, los discursos adversos siguieron alimentando formas más radicales de empoderamiento y acción social, como reacción a las “estrategias oficialistas” (Bourdieu 1977) empleadas para domesticar la participación y desviar la atención de otras formas de acción política.

3.3 La reconfiguración del involucramiento público

La recuperación, en el discurso del desarrollo de finales de los 90’s, del estado y su lugar en la política pública, generó nuevos espacios para el involucramiento público como ciudadanos, más que como simples consumidores o beneficiarios (Cornwall y Gaventa 2001). En una amplia diversidad de posiciones políticas e ideológicas, la participación se abrió un lugar a lo largo de los 90’s como un rasgo significativo del discurso sobre el aumento de la equidad y la eficiencia en la gobernanza descentralizada (Blair 2000; Gaventa 2002). Las reformas para la buena gobernanza que promovieron la descentralización agregaron una nueva capa de instituciones locales a un panorama institucional local de por sí complejo, dando pie a una serie de nuevos espacios oficializados para la participación ciudadana, que en algunos contextos fueron acompañados por algunas transferencias de recursos y poderes para la toma de decisiones (Crook y Manor 1989). En algunos países incluso se llegó al grado de aprobar legislaciones nacionales que instituyen la participación ciudadana en la gestión política local, como fue el caso de la Ley de Participación Popular de Bolivia (Blackburn y de Toma 1998). En otros países como la India, las políticas progresistas de descentralización buscaron asegurar la representación de las minorías y promovieron la toma de decisiones más incluyente a nivel local.

El grado en el que la gobernanza local descentralizada efectivamente habilita a los más pobres y a los más marginados para participar es a menudo bastante menor que lo que se ha propalado en los conocidos casos del presupuesto participativo de Porto Alegre o de la planeación participativa en Kerala (Heller 2001), tal y como Manor (1999) sugiere. En este sentido las ideas de Lefebvre (1991) ayudan a entender por qué el mero hecho de crear nuevos espacios no necesariamente basta para promover mayor participación popular o equidad en la distribución de recursos o la toma de decisiones. Es crucial ubicar la

creación de innumerables nuevos espacios del gobierno local en el marco de las relaciones existentes de paternalismo y poder, así como comprender mejor la manera en que la gente percibe a estos espacios y la forma como las reglas del juego dentro de estos espacios definen los límites del involucramiento público en la deliberación y la toma de decisiones.

Las corrientes comunitaristas cuentan con un gran acervo discursivo sobre participación comunitaria, desde la ética de la auto-suficiencia que anima la promoción de auto-ayuda, hasta los ideales de ciudadanía activa que se derivan de y que insertan a la gente en comunidades de interés y de lugar, construidas en torno al desarrollo de un sentido de responsabilidad y pertenencia. Estas tendencias van a contracorriente de otras, como los intentos neo-liberales de propagar la prestación de servicios fuera del estado y de involucrar a los usuarios de servicios como contribuyentes en efectivo o en especie, o a las visiones más anárquicas de comunidades autoorganizadas sin estado. Sin embargo, los discursos de participación *ciudadana* a menudo se basan en una perspectiva bastante diferente sobre la ciudadanía y sobre la relación entre “la gente” y “el estado”. Como tales, ofrecen una forma de pensar la participación como un tipo de acción que por su propia naturaleza es política y *politizada*. Hay cierta resonancia entre esta visión de una ciudadanía fortalecida con capacidades políticas para involucrarse en la gestión práctica de los asuntos públicos y las prácticas participativas que han venido surgiendo con el creciente involucramiento en la gobernanza y la política locales (Gaventa 2002).

El recuento de Fung y Wright (2001) sobre la “democracia deliberativa empoderante” provee ejemplos de estas nuevas formas de práctica. Las instituciones de la “democracia deliberativa empoderante” constituyen espacios intermedios que reconfiguran las fronteras entre la ciudadanía y el estado, creando espacios para la participación en donde los agentes del estado y los ciudadanos interactúan de nuevas maneras. Estas instituciones ofrecen una perspectiva alternativa que según Fung y Wright no es tan “radical” como la auto-ayuda activista, pero que es más radical por su enfoque hacia la reconfiguración de las instituciones de gobernanza formal. En esta perspectiva, el estado (reconstituido) se posiciona en el centro en lugar de ser relegado hacia los márgenes. Estos autores sostienen que las nuevas instituciones deliberativas pueden colonizar el poder del estado y usarlo para transformar las interfases a nivel del gobierno local, creando nuevos espacios donde los ciudadanos pueden involucrarse significativamente en la toma de decisiones junto con los actores estatales y fortalecer la gobernanza responsable a través de estas prácticas instituidas. Fung y Wright contrastan la participación continua en las instituciones intermedias con los volátiles momentos de las elecciones democráticas y con los movimientos sociales que movilizan a los ciudadanos para un fin particular y luego se diluyen. La distinción entre las instituciones perdurables y los momentos fugaces de involucramiento ciudadano nos recuerda la tesis de Arendt; es una cuestión de la mayor importancia y volveré a ella más adelante en este escrito.

3.4 De las necesidades a los derechos

Recientemente han vuelto a tener vigencia entre las agencias del desarrollo las voces que hablan de derechos y justicia social, en un campo plagado de rastros de los antiguos significados y prácticas de participación. En frases que recuerdan las de los 70's, varias organizaciones internacionales han empezado

a enmarcar su trabajo en términos de enfoques basados en los derechos, y a abogar por la participación como un derecho fundamental, como un punto de partida para el reconocimiento de otros derechos (Ferguson 1999; DFID 2000).

Este giro hacia los derechos redimensiona a “la gente” o a “los pobres”, más que como beneficiarios pasivos o consumidores capaces de elegir, como agentes: los que “hacen y conforman” su propio desarrollo (Cornwall y Gaventa 2001). Al hacerlo, la atención se reenfoca sobre las políticas de participación; los enfoques basados en los derechos representan el abandono definitivo del lenguaje autocomplaciente de la “participación de los principales actores involucrados” en el que se evitaba cualquier referencia al poder. En el sugerente recuento de Kabeer (2002) sobre la ONG de Bangladesh Njera Kori, se ejemplifica vívidamente la reclasificación de las arenas de acción con un giro que intenta brindar a la gente herramientas para el reconocimiento y aplicación de sus propios derechos. El slogan de Njera Kori “no hacemos crédito” ⁶ simboliza un cambio de la auto-suficiencia como satisfacción de necesidades hacia un enfoque más directamente político basado en los derechos.

Al enfatizar las obligaciones y responsabilidades, el enfoque basado en los derechos abre las posibilidades de una nueva forma de analizar las raíces de la pobreza y la exclusión, y las relaciones de poder que mantienen la inequidad. Al llevar la gobernanza al centro del escenario, la exclusión se vuelve en sí misma una negación de los derechos y la base para que los ciudadanos activos hagan sus demandas apoyándose en los instrumentos legales. Esto modifica el enfoque de la participación convocada para la planeación e implementación de la entrega de servicios, hacia el desarrollo de las capacidades de la gente para exigir de los proveedores de servicios el respeto a sus derechos, así como el derecho a participar más activamente en la definición de la calidad de estos servicios. De esta manera, la idea de un “desarrollo con base en demandas” –popularizado en los 90s– se transforma en un proceso que implica la creación de nuevos pactos y nuevas relaciones entre ciudadanos y proveedores de servicios.

Con estos cambios, los espacios para la participación se vuelven aún más difusos y menos localizados. Mientras que las corrientes anteriores de la participación se enfocaban en los lugares donde vive la gente pobre, y ahí se creaban los espacios para su involucramiento, la participación ciudadana empieza a irrumpir en otros espacios –los elegantes salones para conferencias donde se negocian los tratados internacionales, los tribunales o los opulentos corredores del poder en Washington. El documento de estrategia de DFID (Departamento para el Desarrollo Internacional de Gran Bretaña) *Derechos humanos para los pobres* sostiene que:

El desarrollo implica un proceso de lucha política en torno a las prioridades y el acceso a recursos... El enfoque en los derechos humanos para el desarrollo revela estas demandas urgentes y legitima los esfuerzos de la gente excluida por hacer llegar sus voces a los procesos políticos.

(DFID 2000: 13)

⁶ N.T. En este caso, el slogan significa que la organización no recurre a los créditos, que no acepta endeudarse.

Esto es por supuesto la expresión de una visión desde una parte de un departamento de gobierno cuyas otras políticas no son totalmente congruentes con una visión tan radical. Pero el hecho de que se haya enunciado es en sí mismo importante e interesante. Le otorga legitimidad no sólo a las luchas de los excluidos (Stiefel y Wolfe 1994), sino también a los espacios y procesos que durante los 90's se intentó escamotear en los principales enfoques sobre la participación. Como tal, ofrece opciones para formas de asistencia que habilitan a la gente para construir espacios según sus propias preferencias, y para hablar desde ahí, así como para ocupar un lugar dentro de los espacios prediseñados. Abre también nuevos escenarios para la participación más allá de los límites del estado-nación: desde las luchas locales en torno a la interpretación de la legislación en derechos humanos, a la refracción de las luchas locales en ámbitos internacionales, hasta la formación de nuevas alianzas y nuevas configuraciones de poder y resistencia a nivel global.

4 Creando espacios, cambiando lugares: las prácticas espaciales de la participación

En el transcurso de los últimos treinta años, la multiplicación de espacios para la participación y su utilización para una gama de agendas y propósitos contradictorios han generado una mezcla compleja de instituciones e intereses. Al revisar esa etapa, pueden identificarse una serie de “semejanzas de familia” entre los tipos de espacios creados para la participación en el desarrollo ⁷. Una de esas categorías de espacios es aquella donde diferentes tipos de autoridades, ya sea del gobierno, de agencias supranacionales o de organizaciones no gubernamentales invita a participar a la gente (como usuarios, ciudadanos, o beneficiarios). La característica central de estos espacios es que quienes los crean y proporcionan un marco para la participación en su interior son agentes que manejan recursos externos. Hay espacios que por lo contrario surgen de manera más orgánica a partir de preocupaciones o identificaciones comunes; pueden ser fruto de una movilización popular en torno a cuestiones de identidad o reivindicaciones específicas, o puede tratarse de espacios en los que personas con afinidades se reúnen en torno a propósitos comunes. Estos pueden ser “sitios de posibilidad radical” donde los excluidos encuentran un lugar y una voz; pueden también ser espacios creados y ocupados por los pudientes para defender sus intereses. Lo que los distingue es que quienes los constituyen son los *propios* participantes, a diferencia de los espacios creados para la participación de *otros*.

Cruzando esta línea de distinción hay otra que fue resaltada en una parte anterior al discutir el trabajo de Arendt y Fung y Wright: la perdurabilidad relativa de los espacios para la participación. Entre los espacios transitorios tales como un encuentro puntual con un equipo de evaluación participativa de la pobreza o una manifestación antibélica y las instituciones estables tales como un foro de vecinos o una reunión de concejo existen diferencias en términos del tipo de dinámicas, de los resultados esperados de la participación y de los tipos de participantes. Una forma de ver esto es establecer una distinción entre las

⁷ La clasificación aquí desarrollada se basa en las de Cornwall y Gaventa (2001), y de Brock, Cornwall y Gaventa (2001).

instituciones públicas, caracterizadas por interacciones de una cierta regularidad temporal, y las iniciativas, como eventos del espacio público acotados en el tiempo. En la siguiente sección voy a explorar cuatro grupos de espacios que resultan de estas clasificaciones, como un marco heurístico más que exhaustivo para enfocar y comprender las dinámicas de la participación en diferentes tipos de espacios.

4.1 Relaciones estables

La primera categoría incluye a las instituciones estables que ocupan un lugar intermedio entre la gente y las autoridades de diversa índole, principalmente las del estado. En estos espacios, los ciudadanos se vuelven parte de la maquinaria de la gestión pública. Estas instituciones pueden ser creadas por el estado, o por actores que asumen algunas de las funciones del estado. Estas cumplen casi siempre algún tipo de función de intermediación, representando un vínculo para relacionar a la gente con las instituciones que afectan sus vidas y reconfigurando los límites siempre cambiantes de la adjudicación de funciones y la responsabilidad. Si bien a menudo no son *del* estado, suelen ser *para* él: lo que se busca es mejorar el desempeño del estado, ya sea en términos de rendición de cuentas, de interlocución o de equidad y democracia.

Algunos de los espacios de esta categoría son organismos a los que se confieren poderes reglamentarios para asignar recursos y que surgen a partir de disposiciones estatutarias creadas por medio de reformas administrativas o constitucionales. Los procesos de descentralización democrática son quizá los ejemplos más significativos (Blair 2000; Fung y Wright 2001). En esta categoría también se ubican algunos de los experimentos reseñados por Fung y Wright (2001) como ejemplos de “democracia deliberativa empoderante”; sería el caso de los consejos consultivos de salud en Brasil (Coelho *et al.* 2002). Pueden incluirse también aquí los grupos de usuarios creados para promover servicios con más capacidad de respuesta y de rendición de cuentas (Barnes 1999). Los más comunes sin embargo son las instituciones de nivel local creadas como comités consultivos o de administración conjunta para apoyar la implementación y administración, mismas que ya abordamos previamente en este documento.

Todos estos espacios son restringidos: solo ciertos miembros del público pueden participar en ellos. Sus propósitos, mandato y función tienden a estar circunscritos por las agendas de las instancias operadoras y rara vez, si es que alguna, están abiertos a la negociación con los ciudadanos convocados para ser parte de ellos. El papel de dichas instituciones e iniciativas como medios para asegurar la legitimación de las orientaciones de política se apoya en formas de acotamiento discursivo que definen lo que puede discutirse y que enmarcan las versiones que van surgiendo. Estos encuadres influyen en la forma en que los asuntos son debatidos en su interior, cómo son vistas las opiniones de los diferentes tipos de participantes, qué participaciones y contribuciones se consideran legítimas y quiénes realmente pueden participar. El estatus de estos órganos puede depender del tipo de “dientes” (para usar la expresión de Zillur Rahman, comunicación personal), que tenga la participación en estos espacios, ya sea que tengan responsabilidades estatutarias o con un carácter más de voluntariado. En el peor de los casos, el papel de tales instancias en la determinación de las políticas puede limitarse a hacer modificaciones marginales a las soluciones ya decididas. Pero aún cuando puede haber pocas posibilidades de influir en las

políticas oficiales, estos espacios ofrecen algunas oportunidades a los usuarios y miembros del público de moldear las políticas de facto a través de las relaciones que se establecen con los empleados de gobierno, sean éstos burócratas o proveedores, y que se mantienen fuera de estos espacios. Ellos ofrecen también otras oportunidades. Como Holmes y Scoones sugieren:

Aunque los resultados de las deliberaciones puedan ser ignorados, habrá posibilidades de crear nuevas formas de hablar sobre un asunto y, a lo largo del proceso, de crear nuevas redes de actores, vinculados a distintas comunidades. A la larga, esto puede dar lugar al surgimiento de nuevos discursos de políticas, en torno a las nuevas coaliciones o comunidades.

(Holmes y Scoones 2000: 44)

Las instituciones de este tipo, consideradas como una extensión de, un complemento a, o en ocasiones como una alternativa a la democracia representativa, reproducen una de sus más evidentes características. Pueden brindar a unos cuantos individuos más de la masa de los ciudadanos comunes un espacio para involucrarse en la deliberación y la toma de decisiones, pero estas oportunidades siguen siendo atributo de los representantes, ya sea nominados, autoelegidos, cooptados o elegidos. El potencial democrático de estas instituciones parece residir en el proceso de deliberación que tiene lugar en su interior, y puede servir a la producción de consensos o para que la gente sea capaz de asimilar la pluralidad de opiniones y perspectivas de los ahí presentes (cf. Habermas 1984; Arendt 1958). Son así un vehículo para ampliar algunas nociones restringidas de participación. Su potencial para desarrollar procesos más amplios y más directamente democráticos de debate y de toma de decisiones puede sin embargo ser aún mas limitado, simplemente porque la selectividad para determinar quién participa en ellos los somete a algunas de las limitaciones de la democracia representativa.

4.2 Formaciones efímeras

El segundo grupo se compone de instituciones más transitorias: reuniones únicas, eventos o ejercicios orientados no tanto a la toma de decisiones, sino a la deliberación sobre políticas o prioridades en la prestación de servicios. En algunos casos, éstas pueden llevar al surgimiento de estructuras institucionalizadas más duraderas en las que se establece el uso recurrente de los procesos participativos; esto ha sido un reto importante del desarrollo participativo (Blackburn con Holland 1998). Los eventos que dan lugar a estos espacios son de por sí efímeros en el tiempo y el espacio, se abren en momentos particulares para propósitos específicos y luego se cierran. Y pueden existir como eventos efímeros inundados de promesas, y luego esfumarse. En comparación con los espacios estables, algunos de estos eventos tienen, por su carácter espectacular, mayor potencial para abrir espacios a la articulación de posibilidades y alternativas. El uso glamoroso del espacio público capta la atención y da tal publicidad a las deliberaciones que convierte los pronunciamientos de estos espacios en compromisos de acción. Pero a pesar de sus luminosas posibilidades, se trata de espacios liminales; su naturaleza condicional, transitoria, fugaz los hace “lugares de posibilidad radical” tanto como lugares para mantener el status quo.

Esos espacios pueden incluir evaluaciones participativas de varios tipos (ERPs, evaluaciones participativas de la pobreza, evaluaciones participativas de necesidades, véase Chambers 1997), el uso de tecnologías deliberativas innovadoras tales como los jurados ciudadanos o las encuestas deliberativas (IPPR 1999; Fishkin y Luskin 1998), o eventos más convencionales como las reuniones públicas de consulta, los talleres y otros encuentros similares. Su misma brevedad los define como diferentes en relación a otras instituciones de gestión de los asuntos públicos. De alguna manera, tienen más en común con las votaciones que con el trabajo cotidiano de la administración pública: algo que los ciudadanos hacen de cuando en cuando, delegando a otros el poder del seguimiento. Tomando en cuenta la creciente difusión del uso de estos enfoques en el desarrollo, cada vez es más importante comprender cómo se demandan y se utilizan estos espacios, y por quiénes, tanto en las formas como se delimita el espacio discursivo y como se enmarcan los asuntos, como en las cuestiones de representación y representatividad. A pesar de lo publicitado, persiste un hueco de investigación empírica seria sobre sus dinámicas y resultados en el contexto de los países en desarrollo.

Algunos de estos lugares son instigados, mediados y apoyados por agentes externos al estado; algunos ocurren totalmente fuera del ámbito del estado, y en otro nivel son utilizados para retroalimentar las políticas y ampliar el rango de las influencias. Otros pueden tener su origen al interior del gobierno, respaldados por burócratas visionarios o partidos políticos progresistas, asesorados por ONGs, apoyados y gestionados por donantes de gobiernos externos y bancos supranacionales (Fung y Wright 2001; Cornwall y Gaventa 2001). Aún cuando algunas versiones de estos espacios tienen resonancia con los ideales de la democracia directa, es difícil encontrar ejemplos en que los ciudadanos sean algo más que invitados a dar sus puntos de vista o donde exista alguna garantía de que dichas opiniones van realmente a tomarse en cuenta. En la mayoría, si no es que en todas estas instituciones, se dan sólo algunas frágiles formas de rendición de cuentas.

El público puede ser convocado a participar en estos foros como usuarios actuales o potenciales, consumidores, beneficiarios, representantes de grupos de intereses particulares, o como ciudadanos preocupados (Prior *et al.* 1995). Algunos buscan y a menudo logran llegar a un espectro más amplio de “ciudadanos comunes” que otros foros de consulta. En algunos de estos espacios, las invitaciones selectivas pueden intentar asegurar la participación de una muestra representativa del público o la presencia de tipos particulares de gente (por ejemplo “mujeres”); en otros, el público en general puede querer decir mayorías dominantes, reproduciendo así las relaciones existentes de exclusión. La conformación del público que se convoca a participar depende, por supuesto, del propósito (Barnes 1999; Holmes y Scoones 2000); depende también de la técnica que se emplee para involucrar a la gente y del tipo de espacio que se cree con ese fin. Por ejemplo, los jurados ciudadanos requieren alrededor de una docena de jueces para reflejar al electorado en general y para que su juicio tenga credibilidad y utilidad política. Las ERPs, por su parte, más que buscar simplemente opiniones representativas, promueven el mayor involucramiento posible con el fin de estimular la energía para la acción.

El hecho de que ocurran en espacios públicos ayuda a que este tipo de espacios proporcionen, a quienes normalmente son excluidos de los procesos de política pública, oportunidades de influenciar la

política abierta y el espacio de las políticas, y a tejer vínculos con otros espacios por medio de los cuales pueden formarse redes y alianzas en torno a determinadas opciones o posiciones. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que es relativamente insignificante el lugar que este tipo de procesos ocupa en los procesos de las políticas (Holmes y Scoones 2000). Lo que se presenta como un proceso participativo transformador puede simplemente servir como una forma elaborada de investigación de mercado, probando y evaluando las potenciales reacciones ante los nuevos productos de las políticas, y retroalimentando las formas de venderlas mejor, pero sin mucho cambio de fondo. Esto dependerá en mucho del grado en que estos procesos fortalezcan la posición de otros tipos de actores en otros espacios; y de las oportunidades que ofrezcan a la gente para ganar fuerzas que pueden ir a usar en otros escenarios.

4.3 Actuar como, actuar sobre, sobreactuar: interfases alternativas

Mientras que en los dos primeros conjuntos se desdibuja la distinción entre los ciudadanos y el estado, los dos siguientes dependen de ella y determinan su carácter. Más que escenarios para la participación ciudadana *con/al interior de* el estado, éstos son espacios donde los ciudadanos actúan *sin* el estado (fuera de él y en su ausencia) y *sobre* él. Lo más frecuente es que se abran por iniciativa ciudadana, no del estado. Pueden ser “lugares de posibilidad radical” pero también pueden ser profundamente conservadores, y mantener las exclusiones, normas y valores dominantes. Algunos de éstos son espacios institucionalizados relativamente estables donde los ciudadanos se involucran en la gobernancia, ya sea buscando influenciar las políticas públicas a través de la defensoría y la movilización del desacuerdo, modelando alternativas de manera indirecta, o apoyando las necesidades de otros ciudadanos que no están contempladas en la normatividad. Se trata de lugares donde los ciudadanos y sus organizaciones intermedias asumen algunas de las funciones del gobierno.

El principal rasgo común en esta categoría es la relativa autonomía respecto al estado. Al igual que en la “sociedad civil”, este es un conjunto residual en el que pueden ubicarse un espectro de organizaciones y asociaciones, radicales y reaccionarias, institucionalizadas y emergentes. Ahí se expresan tantas ambigüedades respecto a la descentralización como en los espacios oficialmente convocados; en buena medida, se trata de las nuevas formas institucionales que han surgido de las políticas de devolución de atribuciones legales a las ONGs, las paraestatales y los prestadores privados de servicios. En este grupo también se ubican las asociaciones de diversas clases a través de las cuales los individuos logran una presencia colectiva y una voz colectiva, dando lugar a los “representantes de la sociedad civil” que hablan a nombre de determinados grupos de interés.

En torno a las instituciones de este grupo, por su ubicación en la esfera pública, se han generado durante los últimos tiempos fuertes imaginarios sociales en el discurso del desarrollo (Hulme y Edwards 1997; Robinson y White 1997; Edwards y Gaventa 2001). Estos espacios tienden a ser tratados como inequívocamente benéficos, pues se les ve como los vigilantes de los abusos del gobierno, como una vía más eficaz hacia la satisfacción de las necesidades de la gente pobre, o como el factor clave de esa vibrante esfera pública de la que se nutre la democracia. Sin embargo esto se apoya en una relación causal compleja y en supuestos bastante frágiles en torno a la relación entre participación y la producción de resultados

más equitativos a favor de los pobres (véase Robinson y White 1997; Rutherford 1997). Algunas preguntas, cuya importancia trasciende estos espacios, pero que resultan cruciales por el significado de su potencial democrático, son: ¿quién habla a nombre de quién y en base a qué? ; y ¿qué supuestos en cuanto la representatividad existen detrás de la “participación de la sociedad civil”, tan de moda en el discurso reivindicativo? .

Lo que tienen en común los espacios de este tipo es que tienden a surgir precisamente porque la gente ha *decidido* formar parte de ellos. Esto es precisamente lo que hace que algunos de estos lugares sean propicios para la realización individual y los hace perdurar en la medida en que la gente *quiere* participar en ellos. El ser parte de un grupo organizado, asociación u organización es a menudo un acto de identificación, de ubicarse uno mismo; es muy diferente en este sentido a recibir un espacio que supone la existencia de intereses asociados a identidades adscritas, como por ejemplo la de “mujeres”. Los espacios de este grupo son por ello mucho más excluyentes que los de cualquier otro. Esto se debe a que sólo están abiertos a aquéllos que comparten una identidad determinada, y por lo tanto excluyen a otros; o porque son activamente excluyentes, es decir que sólo permiten la participación de, por ejemplo, los miembros de determinada religión o grupo étnico. Tales espacios pueden proporcionar el ambiente en cuyas fronteras puede organizarse la gente marginada. Pueden también servir para agudizar la exclusión de las minorías, si se pretende representar la voz de la mayoría o si se ocupa un espacio adjudicándose el derecho a hablar sobre y a nombre de “la gente”.

4.4 Movimientos y momentos

Si bien dichas instituciones pueden permitir una presencia constante e incisiva, son necesariamente limitadas las oportunidades que ofrecen para la participación del grueso de los ciudadanos. Así como algunos de los espacios convocados con carácter temporal están abiertos a la participación de un amplio espectro de actores, los espacios efímeros que se constituyen fuera de la interfase entre la gente y las autoridades ofrecen una vía para generar una masa crítica – y, de nuevo, un canal potencialmente importante para el involucramiento ciudadano en la gobernancia. De los cuatro grupos, este es el más difícil de definir: se trata sobre todo de las acciones, movimiento y momentos cuya efectividad depende de una tajante división entre los “ciudadanos” y el “estado”, y que reproducen esta división.

El carácter transitorio de estos espacios les confiere flexibilidad y espontaneidad, pero hace casi imposible su institucionalización –aunque también su cooptación. Tales espacios existen como un sitio de identificación, y se desvanecen cuando desaparecen los necesidades en torno a las cuales se crean esas identificaciones. Carecen de la permanencia necesaria para ser consideradas instituciones públicas. Sin embargo, irrumpen en los espacios públicos y ofrecen escenarios para la protesta y la resistencia popular, así como formas de fortalecer su influencia. Entre estos espacios cabe citar las instancias de protesta popular, el uso de formas populares y convencionales de comunicación como el teatro, el radio, y la prensa escrita para montar campañas o expresar quejas: se incluye, pues, cualquier expresión distinta a los espacios estructurados de participación convocada o a las instituciones estables de la “sociedad civil”. Es en estos espacios donde puede expresarse el hombre o la mujer que representa para otros un ciudadano

idealizado libre e igual, libre de cualquier sujeción a las instituciones que pudieran darles un lugar. Y como “espacios de presencia pública” generan en la gente la sensación de que tienen un mundo en común – aunque sea un mundo parcial, pues a menudo se enmarca dentro de la oposición a las instituciones existentes. Por ejemplo, el trabajo sobre Sudáfrica de Berberton, Blake y Kotze (1998) emplea el concepto de “espacios de acción” para describir el espacio donde la gente pobre resiste, enfrenta sus condiciones y construye alternativas. Una de las paradojas de estos espacios es que rara vez son incluyentes y a menudo dependen de los procesos de formación de identidad por oposición para crear un sentido de propósito común (Fraser 1992).

Como “espacio(s) de presencia pública” le dan una visibilidad temporal a las identidades, temas e intereses que literalmente salen a relucir y se moldean a través de la acción política colectiva (cf. Arendt 1958). Y como tales, son un espacio esencial para el ejercicio de la ciudadanía y la realización de los derechos. Sin embargo, hay una creciente preocupación de que estos espacios estén siendo deslegitimados por los gobiernos y las organizaciones de desarrollo, pues sus llamativos procedimientos de consulta tienden a considerarse los canales preferidos para la voz ciudadana. A pesar de su falta de coherencia, este grupo no resulta de ningún modo marginal respecto a los otros tres. Su peculiaridad reside en la polaridad de las actividades asociadas con él, con la naturaleza necesariamente espontánea de las manifestaciones públicas que surgen de él y a partir de las cuales hablan y obtienen resonancia las voces de oposición.

4.5 ¿Espacios para el cambio?

Aparentemente, detrás de estos cuatro diferentes tipos de espacios para la participación existen diferentes perspectivas sobre la participación y la ciudadanía, y sobre la naturaleza del involucramiento público en la gobernanza. Por lo demás, hay interesantes intersecciones entre ellos. El primer tipo de espacio, el de las instituciones intermedias estables donde los ciudadanos participan en la definición de prioridades y la formación de políticas, es el que más se acerca a los ideales de participación popular que prefieren los republicanos como Arendt. Al participar, los ciudadanos *se vuelven* parte del proceso de gobernanza. Sin embargo, lo hacen necesariamente bajo condiciones establecidas por otros. Si bien muchos espacios convocados no institucionalizados pueden parecer más claramente democráticos –ya sea por sus posibilidades de incluir en los procesos de deliberación a más personas que los meros representantes o porque aparecen como más incluyentes– es importante ahondar en los supuestos que se hacen en torno a ellos.

A nivel local, surgen una serie de cuestionamientos en torno a la interfase entre las nuevas estructuras de la gobernanza descentralizada, las instituciones que han sido montadas por programas participativos de varios tipos –desde los comités sectoriales a los de desarrollo comunitario– y el panorama institucional en el que estas nuevas formas de gobernanza han sido transplantadas. ¿En qué medida puede esperarse que las instituciones moldeadas a partir de formas sociales dominadas tradicionalmente por viejas élites de hombres con mayor escolarización trabajen a favor de la gente cuya pobreza y marginalidad en mucho tienen que ver con las relaciones existentes dentro de los hogares o comunidades donde habitan, y con su posición en el ámbito social más amplio? En instituciones como los comités puede no darse el tipo de

avances logrados en iniciativas como la Evaluación Rural Participativa (ERP) que buscan suscitar normas democráticas y dar voz a quienes de otra manera quedarían silenciados o excluidos. De hecho, se podría esperar que estas formas institucionales tenderían a reproducir los patrones hegemónicos de interacción social y de relaciones de poder que prevalecen en los espacios cercanos, y así, como Esteva lamentaba a mediados de los 80s ‘la democracia se vuelve burocracia’ (1985: 79). Los proyectos de creación de espacios que simplemente crean más y más comités u otras instituciones locales dan por hecho que así van a promover mayor equidad, pero necesitarían preguntarse qué tipos de diseño institucional o qué intervenciones para reestructurar y reconstituir el espacio discursivo dentro de estas instituciones se requerirían para efectivamente promoverla.

¿Se han abierto nuevos espacios para que las voces antes excluidas sean ahora escuchadas? ¿O las instituciones existentes siguen impulsando estos nuevos espacios reproduciendo y atrincherando todavía más las relaciones de poder que mantienen un status quo inequitativo? ¿En qué medida en estos nuevos espacios se crean nuevas reglas del juego que pueden convertirlos en “heterotopías” (véase Foucault 1986, Jones y SPEECH 2001), es decir, en lugares que transforman otros espacios sociales transfiriéndoles nuevos modos de relacionamiento? ¿En estos escenarios emergen nuevas formas de rendición de cuentas? ¿La gente logra que rindan cuentas los funcionarios no elegidos –ya sea miembros de comités o burócratas locales?, ¿cómo lo hacen? ¿Quiénes quedan excluidos y quiénes se autoexcluyen de estas instituciones y por qué? ¿Qué tácticas utilizan quienes tienen poco espacio y poco poder para lograr el acceso a recursos e influencia – y en qué medida los mecanismos o procesos participativos fortalecen o debilitan su gestión?

Surge una serie de cuestionamientos acerca de la legitimidad y legitimación de las convocatorias a participar –desde la institucionalización de las consultas a la “sociedad civil” hasta las Evaluaciones Participativas de la Pobreza (PPA por sus siglas en inglés) y otras similares que pretenden abrir espacios a las “voces de los pobres”. ¿En qué medida hay un acuerdo genuino con consenso creciente, y en qué medida el consenso es simplemente un “maquillaje” que margina todavía más las posiciones disidentes (Pottier y Orone 1995; Mouffe 1992)? ¿En qué espacios y con qué estrategias está teniendo lugar (si es que existe) el tipo de deliberación visualizada por escritores como Habermas y Arendt? El plantear preguntas acerca del *cómo* y *con qué bases* participa la gente no sólo nos ayuda a ir más allá de la vaguedad de categorías tales como el conocido slogan del Banco Mundial de “los pobres y marginados, incluyendo a las mujeres” (cf. Cohen y Uphoff 1980). Ayuda también a resaltar las diferentes posturas que pueden asumir los participantes en los distintos encuadres de la participación, y las formas como podrían llegar a establecerse y a cuestionarse estos encuadres. El preguntarse “¿quién habla a nombre de quién, y sobre quién?” nos llevaría a mirar más detenidamente los asuntos de la identidad, la diversidad y poder, así como temas más amplios como el rendimiento de cuentas y la legitimidad.

Esto nos remite a cuestiones políticas más amplias. Con el desarrollo de espacios de participación por convocatoria ¿no están despoblándose otros espacios de participación popular espontánea, reorientando la energía de la gente hacia la colaboración en proyectos oficiales que les permitan asegurar un *modus vivendi*? ¿O estos espacios debieran considerarse oportunidades de involucramiento, es decir, espacios en los que el pueblo comprende sus derechos y entiende y practica habilidades que pueden ser transferidas a

otras dinámicas? ¿Qué nuevas formas de rendición de cuentas se requieren para asegurar que estos procesos no solamente se vuelven formas de legitimación para las agendas exógenas de políticas, cancelando las posibilidades de disenso a partir de una retórica populista sobre la participación? ¿Y cómo pueden los grupos excluidos y marginados utilizar la retórica de la participación como palanca para construir estrategias y tácticas que transformen los espacios de consulta en oportunidades para la deliberación, la inclusión y la rendición de cuentas?

4.6 De otros espacios

La idea de los espacios “no-estatales” (Scott 1998) puede servir como un imaginario social, más que como un ámbito totalmente distinto: finalmente dichos espacios sólo existen como complemento marginal a los del propio estado y se estructuran a partir de su propia existencia. Aún así, esta contraposición “estatal” - “no-estatal” puede ser útil para enmarcar los discursos y prácticas de oposición, y crear organizaciones paralelas que repliquen, reemplacen o incluso desplacen a los órganos establecidos. Por ejemplo, el trabajo del Centro de Investigaciones sobre el Desarrollo (DRC) en México (Paré *et al.* 2002) considera la creación de tales espacios por parte del movimiento social Zapatista como formas de participación estratégica, y explora su potencial para crear formas alternativas de gestión pública. En otros contextos, los espacios asociativos externos a las instituciones intermedias de gobernancia formal son lugares donde pueden actuar quienes participan en espacios convocados y donde los miembros de determinados grupos de interés pueden adquirir conocimientos, legitimidad y experiencia (véase Evans y Boyte 1986).

Al evaluar el potencial democrático de estos nuevos espacios institucionalizados es especialmente importante preguntarnos quién participa y quién es excluido, y cómo y por quiénes son representados los diferentes tipos de actores. Se hacen muchas suposiciones respecto a quiénes asumen una representatividad en este tipo de órganos, y sin embargo hay comparativamente poco trabajo en los estudios sobre el desarrollo para entender quiénes son, sobre qué basan su representatividad, qué los motiva y cuáles son las implicaciones de su participación ⁸. El involucramiento activo de los ciudadanos y sus enlaces con otros espacios –con movimientos sociales, asociaciones y grupos de interés– permite afianzar su interlocución reforzando las condiciones mínimas que les permiten expresarse y ser escuchados en espacios intermedios donde están involucrados los actores oficiales o supra-estatales. Por ejemplo, el estudio de Montoya sobre la participación en los concejos de salud en Brasil, que forma parte de la investigación del CID (véase Coelho *et al.* 2002) mostró el grado en que los representantes ciudadanos de los concejos de salud eran también miembros de otras asociaciones, específicamente movimientos sociales, y tenían experiencia previa en asuntos relacionados con la salud. El involucramiento en otros espacios puede permitir que los participantes no profesionales tengan acceso, a través de dichas redes, al conocimiento técnico necesario para fundamentar sus argumentos en los espacios a los que son convocados – aunque, como señalan Holmes y Scoones (2000), esto se da a costa de reforzar nociones de expertismo y conocimiento hegemónico.

Al ubicar a quienes ocupan los espacios convocados en los demás ámbitos de asociación que son parte de sus vidas, también salen a relucir las posibles ausencias en esos espacios. Entre éstas, pueden estar las de quienes no participan en asociaciones y carecen de un sentido de sí mismos como parte de algún tipo de entidad colectiva; quienes rara vez se representan a sí mismos directamente, pues son otros los que hablan por ellos y sobre ellos. Estas “personas faltantes” pueden ser los destinatarios preferidos del apoyo de las agencias de desarrollo. Es común que la gente pobre carezca de una base organizada desde la cual pueda plantear demandas y del tipo de presencia colectiva en la que se sustenta el proceso de formulación de demandas; suelen también estar mal atendidas por las organizaciones que dicen hablar por ellas (Moore y Putzel 1999). Si nos acercamos a la “gente pobre” y simplemente les preguntamos qué les gustaría, qué quisieran o qué necesitan, corremos el riesgo de encontrar los ecos de los mismos discursos que los desempoderan, y de legitimar soluciones que profundizan aún más su miseria ⁹. Como señala Mansbridge (1999), las minorías pueden ser más activas y pueden expresarse más a través de sus votos en las elecciones que en espacios deliberativos colonizados por los actores (relativamente) más fuertes y elocuentes.

Los espacios que surgen de manera más orgánica, y no por invitación, pueden ofrecer formas complementarias de facilitar la influencia ciudadana en la gobernancia. De hecho, en algunos contextos podrían incluso considerarse más efectivos que el involucramiento en instituciones intermedias. Las instituciones no estatales pueden moldear las prácticas de política pública, bajo el supuesto de que son espacios del “sector público” abandonados por el gobierno, cuando sus relaciones con el estado se caracterizan, más que por la lealtad o el derecho a ser escuchados, por estar fuera de él (Osaghae 1998). Una vía para ejercer influencia, posiblemente más efectiva que la participación en los espacios consultivos, son los intentos de modificar “desde abajo” las políticas mediante la transformación de las prácticas asumidas por las administraciones estatales y difundidas hacia otras organizaciones (Gaventa y Robinson 1998; Houtzager y Pattenden 1999).

De igual forma, los grupos ciudadanos pueden representar más efectivamente los intereses del público manteniendo su carácter externo, presionando por que se tomen en cuenta dichos intereses y utilizando los espacios públicos –radio, prensa, audiencias públicas– para ventilar agravios y promover la rendición de cuentas. Pueden involucrarse en intentos por mejorar la rendición de cuentas actuando sobre el propio estado, como es el caso del observatorio creado para monitorear el gasto público en un municipio brasileño (ABM/FASE, comunicación personal). O como en el caso de MKSS en la India, pueden optar por asumir una postura más activa de oposición, basándose en los derechos a la información para revelar actos de corrupción (Jenkins y Goetz 1999). De esa forma ejercen formas de presión incompatibles con la colaboración con el estado o con autoridades supraestatales, dado que la danza de la diplomacia y los riesgos de desaprovechar oportunidades de influencia impiden el uso de tácticas más

⁸ Holmes y Scoones (2000) abundan en algunos de estos temas en su excelente revisión comparativa de los Procesos Deliberativos e Incluyentes (DIPS por sus siglas en inglés) en el Norte y en el Sur.

⁹ De hecho, la misma categoría “los pobres” es un artificio del discurso de desarrollo, que se ha constituido históricamente en una variedad de formas. Este término no corresponde a las imágenes que la gente aludida escogería para sí misma (Cohen y Uphoff 1980; Brock et al. 2001; Escobar 1995).

activas para obligar a las instituciones poderosas a rendir cuentas. La toma de las calles es una estrategia decisiva, cuando se combina con otras intervenciones en espacios de política oficializada, para propiciar cambios en políticas en países con gobernancia democrática –como lo demostraron los promotores de las campañas de tratamiento del VIH/SIDA en Sudáfrica (Geffen 2001).

4.7 Los retos de la participación incluyente

Las condiciones que constituyen la “situación ideal de comunicación” del ámbito público deliberativo rara vez se dan en la realidad., como el mismo Habermas (1996) reconoció recientemente. En una brillante crítica de los supuestos subyacentes a la democracia deliberativa, Kohn (2000) argumenta que las inequidades de clase, status y posición social se reproducen en las formas en que la gente se comunica entre sí en cualquier espacio social, incluyendo a los que se crean para la deliberación libre y equitativa. Ella sostiene que:

El logro de abstracciones tales como la reciprocidad, la igualdad y la oportunidad es casi siempre un proceso de lucha histórica más que un consenso teórico. Esta lucha no ocurre principalmente en el terreno abstracto del lenguaje, sino en los lugares concretos de la resistencia, las barricadas literales, simbólicas e imaginarias, los foros y las fortalezas donde la gente construye desafíos a las visiones hegemónicas actuales de la vida colectiva.

(Kohn 2000: 424)

Estos “sitios de resistencia” pueden ser aquellos espacios que la gente crea para sí misma, para reunirse en torno a formas de acción colectiva. Pueden ser espacios en los que logran un sentido de legitimación de sus preocupaciones y una sensación de su propio poder, lugares donde adquieren las herramientas para involucrarse productivamente en los espacios convocados. Pueden también ser, sin embargo, espacios que la gente crea *al interior* de los espacios a los que es invitada, a través de formas de resistencia a las normas hegemónicas o a las ‘estrategias comunicativas de las élites’ que privilegia la democracia deliberativa (Kohn 2000: 424).

El trabajo de Scott (1986) sobre las formas cotidianas de resistencia describe instancias donde lo que la gente *parece* estar haciendo enmascara las sutiles tácticas con las que subvierte las estrategias de los poderosos. Puede ser interesante analizar el grado en el que las “armas de los débiles” se despliegan en los espacios de participación: se puede influir en las agendas no solamente verbalizando abiertamente las posiciones, sino también fingiendo que no se entiende, permaneciendo callado, montando un argumento o hablando todos al mismo tiempo. En sus trabajos posteriores, Scott se detiene en las incongruencias entre lo que se dice en los espacios públicos –las ‘versiones públicas’– y las ‘versiones ocultas’, que son actos de comunicación y prácticas que ocurren ‘en los pasillos’ (1990: 14). Algunas modalidades de desarrollo participativo, en particular las corrientes más radicales derivadas de la Investigación Acción Participativa, buscan trabajar precisamente con artificios como las “versiones ocultas”, intentando transformarlas en versiones que puedan expresarse públicamente como representaciones alternativas sobre la realidad y

sobre las posibles realidades. Al compartir la construcción de versiones alternativas del mundo se pueden crear redes de solidaridad y fortalecer la confianza de la gente en sus propios conocimientos y habilidades, y con ello su sensación de “tener derecho a”, como resultado del reconocimiento de la propia ingerencia (cf. Freire 1972). Para ello se requiere crear espacios separados de los que ocupan los poderosos, aún cuando –como Lefebvre afirma en forma contundente– sean espacios que nunca pueden estar totalmente aislados de la influencia del poder.

Una de las ironías de los esfuerzos de las agencias de desarrollo por promover espacios autónomos para la organización y la autosuficiencia popular es que su misma presencia y gestión instigadora pueden afectar en forma definitiva lo que representan para quienes ahí participan. Cuando llegan a oficializarse los espacios que alguna vez fueron animados por “versiones ocultas”, mediante su exposición a la mirada del poderoso, se pueden producir “versiones públicas” mediatizadas en lugar de las “voces” auténticas de los desempoderados. Esto puede brindar oportunidades a los actores subalternos para negociar sus preferencias y demandas con las agencias de desarrollo. Sin embargo, estas “versiones públicas” están a menudo colonizadas por las prerrogativas de las agencias externas, quienes las imbuyen con las probables reacciones de los poderosos. Si los espacios donde se expresan las “versiones ocultas” son “lugares de posibilidad radical” donde quienes carecen de poder pueden adquirirlo y expresarse, ¿qué perspectivas existen de que en los espacios convocados por los poderosos puedan expresarse de manera abierta y honesta las visiones y perspectivas? Y si las “versiones ocultas” son precisamente las voces y versiones que se callan en los espacios públicos, ¿qué implica esto en términos de la instrumentación de las deliberaciones y de la participación incluyente?

El oportunismo pragmático puede permitir que los actores menos poderosos aprovechen la oportunidad de ensanchar y transgredir los márgenes de acción. Aunque tales “armas de los débiles” ofrezcan beneficios de corto plazo, la participación efectiva en un proceso de deliberación dependerá de la capacidad para seguir las reglas del juego: ser capaces de establecer una postura, de construir un argumento, de definir una visión. Y esto a su vez está sujeto a la posibilidad de ser escuchado y tomado en cuenta con seriedad. En los espacios deliberativos con presencia de “expertos”, aún la persona de clase media mejor equipada puede terminar sintiéndose intimidada; con mayor razón quienes durante toda su vida han sido objeto de prejuicios, y que pueden haber internalizado tanto los discursos de la discriminación, como señalaba Freire (1972), que difícilmente pueden imaginarse a sí mismos como actores, o siquiera como agentes.

Se requieren tácticas para transformar la naturaleza misma del discurso en los espacios para la participación, si se trata de escuchar los murmullos de los desempoderados desde el fondo del salón. Para esto hay que hacer algo más que multiplicar los espacios o la inserción de ciertos tipos de personas en los espacios existentes. Aún donde se establecen nuevas reglas del juego, para sacar provecho de estas reglas se necesita un involucramiento táctico en otros espacios para que los participantes más débiles puedan entrar en la arena pública dotados con medios para darse seguridad. Entre estas tácticas podrían estar la educación popular, la capacitación en asertividad, la construcción de habilidades de argumentación, o simplemente el facilitarle a la gente información sobre sus derechos y sobre las políticas que están siendo

puestas a consulta ¹⁰. También se puede recurrir a medios de comunicación menos conocidos como la visualización (Chambers 1997) y el teatro popular (Abah y Okwori 2002), el uso de espacios poco comunes para las reuniones o la ruptura de viejas normas creando nuevos términos para el involucramiento (Jones y PEECH 2001).

Sin embargo, para abordar las dimensiones excluyentes del proceso participativo no bastan las intervenciones *al interior de* los lugares de la deliberación —que cambien las reglas del juego y abran espacios a la expresión— por más que sigan siendo importantes las formas y procesos de reflexión institucional (Ellison 1999; Holmes y Scoones 2000). Como nos recuerda Mouffe (1992), las identidades que las personas asumen o las que surgen de acuerdos en algún espacio social o político, no están establecidas, sino que se constituyen y reactualizan de manera diferente en los diferentes ámbitos del discurso. La misma impredecibilidad de estas identidades relacionales ofrece margen para la redefinición; y a eso, precisamente, se refieren las formas de trabajo participativo más transformador. Para tomar en cuenta la identidad y la acción se necesita poner mayor atención a la importancia de *otros* espacios y procesos en términos de la construcción de capacidades de expresión y de la creación de condiciones para que los actores más marginados puedan participar efectivamente en los espacios públicos (Agarwal 1997; Kohn 2000; Cornwall 2000b).

5 Conclusión

El desarrollo de la participación ciudadana requiere algo más que invitar o inducir a la gente a participar. Implica algo más que la mera apertura de espacios para que la gente exprese sus necesidades y conjunte sus “voces”. La participación efectiva requiere dar a la gente acceso a la información necesaria para la deliberación o la movilización con miras a asegurar sus derechos y exigir rendición de cuentas. Para ello se requiere un involucramiento activo que alimente estas voces, construya conciencia crítica, luche por la inclusión de las mujeres, los niños, los analfabetas, la gente pobre y excluida, aprovechando los resquicios para ampliar los espacios de participación en la toma de decisiones, y construyendo las capacidades políticas para el involucramiento democrático. Se requieren procesos que fortalezcan las posibilidades de involucramiento ciudadano activo en las cuatro formas institucionales aquí identificadas; tanto las que ofrecen los poderosos, como aquéllas por las que los ciudadanos crean y moldean sus propias condiciones de involucramiento, encontrando y utilizando su propia voz. Y para ello se necesitan estrategias que afiancen las capacidades políticas ciudadanas en el ámbito de la política pública, desde la habilidad para traducir la compleja información presupuestaria o de gastos, hasta manejar el lenguaje necesario para argumentar con los especialistas técnicos: se trata de equipar a la gente común con las “armas de los poderosos”.

¹⁰ Resulta sorprendente que los impulsores de la investigación participativa de nuevo tipo hayan dado muy poca atención a algunos de los rasgos básicos del movimiento de investigación participativa de los 70s y 80s, que incluían precisamente un énfasis en estas capacidades políticas. De hecho, una revisión más detallada del tipo de procesos que han sido nombrados como “investigación participativa” puede llevar a la conclusión de que el término “participativo”, describe simplemente el Traje Nuevo del Emperador, -vistiendo con un nuevo y elegante lenguaje las viejas prácticas de investigación y desarrollo.

Entre los prerequisites para considerar a la “participación ciudadana” como un derecho están el acceso a la información, el ser invitados a emitir opiniones, el contar con la posibilidad de contribuir en la definición de prioridades y el involucrarse en la toma de decisiones (Gaventa y Valderrama 1999; Gaventa 2002). Todas estas formas de invitación convocada están sujetas a que se ofrezca una oportunidad de participar. Sin embargo, mucho depende de quién aprovecha estas ofertas y de cómo se definen los contornos del involucramiento. Es notable que pocos recuentos de la instrumentación de mecanismos participativos nos den alguna idea de quién realmente participa; tenemos una idea muy vaga de quién está hablando a nombre de quién y sobre quién, y de cómo ellos mismos consideran sus propias atribuciones e identidades como participantes. Se requiere más investigación a nivel micro si queremos entender qué formas de participación funcionan en qué tipo de espacios para dotar a la gente de oportunidades para ejercer una ciudadanía incluyente y activa. Se requiere también mayor comprensión de las condiciones previas para el involucramiento en lugares específicos, para salirse del paradigma de la uni-talla de las mejores prácticas y diseñar estrategias que tomen en cuenta los contextos culturales, políticos e históricos.

Para tomar en cuenta estos aspectos necesitamos ampliar las investigaciones trascendiendo el enfoque convencional que ha dominado la investigación y la documentación sobre el desarrollo participativo para explorar las cuestiones más amplias de gobernanza, identidad, capacidad de ingerencia y poder. El trabajo del CID tiene que ver con estas cuestiones, con la apertura de nuevas perspectivas y el establecimiento de nuevas conexiones. El ver a la participación como una práctica situada implica asumir enfoques que ubiquen los espacios de participación en los lugares donde ocurren, enmarcando sus posibilidades en relación con las verdaderas particularidades políticas, sociales, culturales e históricas, en lugar de referirse a las idealizadas nociones de la práctica democrática. Esto, a su vez, nos daría oportunidades para cuestionar algunos de los marcos a partir de los cuales estamos entendiendo la participación y para un tratamiento filosófico más profundo de los conceptos principales y sus implicaciones en términos de la participación como práctica política. Se espera que el trabajo del CID pueda contribuir a estas agendas.

Referencias bibliográficas

- Abah, O. y Okwori, J.Z., 2002, 'Agendas in encountering citizens in the Nigerian context', *IDS Bulletin*, Vol 33 No 2: 24–30
- Abbott, T. y Covey, J., 1996, 'Social investment funds: an expanded critique', *IDR Reports*, Vol 12 No 4, Boston: Institute for Development Research
- Agarwal, B., 1997, 'Re-sounding the alert – gender, resources and community action', *World Development*, Vol 25 No 9: 1373–80
- Arendt, H., 1965, *On Revolution*, Nueva York: Viking Press
- 1958, *The Human Condition*, Chicago: University of Chicago Press
- Arnstein, S., 1969, 'A ladder of citizen participation', *AIP Journal*, July: 216–24
- Attwood, B., 1993, 'Statement of principles on participatory development', mimeo, USAID, 16 November, www.usaid.gov/about/part_devel/docs/pdiover/
- Bamberger, M., 1986, 'The role of community participation in development planning and project management', *Economic Development Institute Seminar Report*, Washington, D.C.: Banco Mundial
- Banco Mundial, 2002, *Empowerment and Poverty Reduction: a sourcebook*, Washington, D.C.: Banco Mundial
- 2001, *World Development Report 2000/1: Attacking Poverty*, Washington, D.C.: Banco Mundial
- Barnes, M., 1999, 'Users as citizens: collective action and the local governance of welfare', *Social Policy and Administration*, Vol 33 No 1: 73–90
- Berberton, C., Blake, M. y Kotze, H., 1998, *Creating Action Space: the challenge of poverty and democracy in South Africa*, Idasa: David Phillips Publishers
- Benhabib, S., 1996, *Democracy and Difference: contesting the boundaries of the political*, Princeton: Princeton University Press
- Bickford, S., 1999, 'Reconfiguring pluralism: identity and institutions in the inegalitarian polity', *American Journal of Political Science*, Vol 43 No 1: 86–108
- Blackburn, J. y de Toma, C., 1998, 'Scaling-Down as the Key to Scaling-Up? The Role of Participatory Municipal Planning in Bolivia's Law of Popular Participation', en J. Blackburn con J. Holland (eds), *Who Changes? Institutionalising Participation in Development*, London: Intermediate Technology Publications: 30–9
- Blackburn, J. y Holland, J. (eds.), 1998, *Who Changes? Institutionalising Participation in Development*, Londres Intermediate Technology Publications
- Blair, H., 2000, 'Participation and accountability at the periphery: democratic local governance at the periphery', *World Development*, Vol 28 No 1: 21–39
- Bohman, J. y Rehg, W. (eds), 1997, *Deliberative Democracy: essays on reason and politics*, Cambridge, MA: MIT Press
- Bourdieu, P., 1977, *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge: Cambridge University Press
- Brock, K., Cornwall, A. y Gaventa, J., 2001, 'Power knowledge and political spaces in the framing of poverty policy', *IDS Working Paper 143*, Brighton: Institute of Development Studies

- Canovan, M., 1992, *Hannah Arendt: a reinterpretation of her political thought*, Cambridge: Cambridge University Press
- Chambers, R., 1997, *Whose Reality Counts? Putting the First Last*, Londres: Intermediate Technology Publications
- Clay, E. y Schaffer, B., 1984, 'Room for Manoeuvre: the premise of public policy,' en E. Clay y B. Schaffer (eds), *Room for Manoeuvre: an exploration of public policy planning in agricultural and rural development*, Londres: Heinemann
- Coelho, V.S.P., de Andrade, I. y Montoya, M.C., 2002, 'Deliberative fora and the democratisation of social policies in Brazil', *IDS Bulletin*, Vol 33 No 2: 65–73
- Cohen, J. y Uphoff, N., 1980, 'Participation's place in rural development: seeking clarity through specificity', *World Development*, Vol 8: 213–35
- Cornwall, A., 2002, 'Locating citizen participation', *IDS Bulletin*, Vol 33 No 2: 49–58
- 2000a, *Beneficiary, Consumer, Citizen: perspectives on participation for poverty reduction*, Estocolomo: Sida
- 2000b, 'Making a difference? Gender and participatory development', *IDS Discussion Paper 138*, Brighton: Institute of Development Studies
- Cornwall, A. y Gaventa, J., 2001, 'From users and choosers to makers and shapers: repositioning participation in social policy', *IDS Working Paper 127*, Brighton: Institute of Development Studies
- Cornwall, A., Musyoki, S. y Pratt, G., 2001, 'In search of a new impetus: practitioners' reflections on PRA and participation in Kenya', *IDS Working Paper 131*, Brighton: Institute of Development Studies
- Crook, R. y Manor, J., 1989, *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa: participation, accountability and performance*, Cambridge: Cambridge University Press
- DFID, 2000, *Human Rights for Poor People*, London: Department for International Development (DFID)
- Dryzek, J., 1990, *Discursive Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press
- Edwards, M. y Gaventa, J. (eds), 2001, *Global Citizen Action*, Boulder: Lynne Rienner
- Ellison, N., 1999, 'Beyond universalism and particularism: rethinking contemporary welfare theory', *Critical Social Policy*, Vol 19 No 1: 58–85
- Escobar, A., 1995, *Encountering Development: the making and unmaking of the third world*, Princeton: Princeton University Press
- Esteva, G., 1985, 'Beware of participation', *Development: Seeds of Change*, Vol 3: 77
- Evans, S. y Boyte, H., 1986, *Free Spaces: the sources of democratic change in America*, Nueva York: Harper and Row
- Ferguson, C., 1999, *Global Social Policy Principles: human rights and social justice*, Londres: DFID
- Fischer, F., 2000, *Citizens, Experts and the Environment: the politics of local knowledge*, Durham: Duke University Press
- Fishkin, J. y Luskin, R., 1998, 'Deliberative polling and citizen consultation', *UKCEED Bulletin*, Vol 35: 6–7
- Foucault, M., 1991, 'Governmentality', en G. Burchell, C. Gordon y P. Miller (eds), *The Foucault Effect: studies in governmentality*, Chicago: University of Chicago Press

- 1986, 'Of other spaces', *Diacritics – A Review of Contemporary Criticism*, Vol 16 No 1: 22–7
- 1979, *The History of Sexuality, Part I*, Harmondsworth: Penguin
- 1975, *Discipline and Punish*, Harmondsworth: Penguin
- Fraser, N., 1992, 'Rethinking the Public Sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy', en C. Calhoun (ed.), *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge, MA: MIT Press
- Freire, P., 1972, *Pedagogy of the Oppressed*, Londres: Penguin
- Fung, A. y Wright, E.O., 2001, 'Deepening democracy: innovations in empowered local governance', *Politics and Society*, Vol 29 No 1: 5–41
- Gaventa, J., 2002, 'Towards participatory governance', *Currents*, Vol 28: 29–35
- Gaventa, J. y Robinson, M., 1998, 'Influence from below and space from above: non-elite action and pro-poor policy', paper presented at the conference 'What Can We Do About Poverty?' at the Institute of Development Studies, Junio de 1998
- Gaventa, J. y Valderrama, C., 1999, 'Participation, citizenship and local governance', background note for workshop 'Strengthening Participation in Local Governance', Institute of Development Studies, 21–24 Junio
- Geffen, N., 2001, 'Applying human rights to the HIV/AIDS crisis', *Human Rights Dialogue*, Vol 2 No 6: 13–4
- Goetz, A.-M. y Gaventa, J., 2001, 'Bringing citizen voice and client focus into service delivery', *IDS Working Paper 138*, Brighton: Institute of Development Studies
- Gould, C., 1996, 'Diversity and Democracy: representing differences', en S. Benhabib (ed.), *Democracy and Difference: contesting the boundaries of the political*, Princeton: Princeton University Press
- Grindle, M. y Thomas, J. 1981, *Public Choices and Policy Change*, Baltimore: Johns Hopkins Press
- Guijt, I. y Kaul Shah, M., 1998, *The Myth of Community: gender relations and participatory development*, Londres: Intermediate Technology Publications
- Habermas, J., 1996, *Between Facts and Norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*, trans. W. Rehg, Cambridge, MA: MIT Press
- 1990, *Moral Consciousness and Communicative Action*, trans. C. Lenhardt y S. Weber Nicholson, Cambridge, MA: MIT Press
- 1984, *Theory of Communicative Action, Vol 1*, trans. T. McCarthy, Boston: Beacon
- Heller, P., 2001, 'Moving the state: the politics of democratic decentralisation in Kerala, South Africa, and Porto Alegre', *Politics and Society*, Vol 29 No 1: 131–63
- Holmes, T. y Scoones, I., 2000, 'Participatory environmental policy processes: experiences from North and South', *IDS Working Paper 113*, Brighton: Institute of Development Studies
- Houtzager, P. y Pattenden, J., 1999, 'Finding the shape of the mountain: when “the poor” set the agenda', ponencia elaborada para el taller sobre 'Sistemas Políticos y Combate a la Pobreza', patrocinado por la División de Gobernancia del Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional

- (DFID), 16–17 de agosto Hulme, D. y Edwards, M., 1997, *NGOs, States and Donors: too close for comfort?*, Basingstoke: Macmillan
- IPPR, 1999, *Models of Public Involvement*, Londres: Institute for Public Policy Research
- Jenkins, R. y Goetz, A.-M., 1999, 'Accounts and accountability: theoretical implications of the right-to-information movement in India', *Third World Quarterly*, Vol 20 No 3: 603–22
- Jones, E. y SPEECH, 2001, "'Of other spaces': situating participatory practices: a case study from South India', *IDS Working Paper* 137, Brighton: Institute of Development Studies
- Kabeer, N., 2002, *"We Don't Do Credit": Njera Kori, social mobilisation and the collective capabilities of the poor in rural Bangladesh*, Dhaka: Njera Kori
- Kohn, M., 2000, 'Language, power and persuasion: toward a critique of deliberative democracy', *Constellations*, Vol 7 No 3: 408–29
- La Voy, D., 1998, 'Engaging "customer" participation: USAID's organizational change experience', contribution to the International Conference on 'Mainstreaming and Upscaling of Primary Stakeholder Participation – Lessons Learned and Ways Forward', Washington, 19–20 de noviembre
- Leach, M., Mearns, R. y Scoones, I., 1997, 'Institutions consensus and conflict: implications for policy and practice', *IDS Bulletin*, Vol 28 No 4: 90–5
- Lefebvre, H., 1991, *The Production of Space*, Londres: Verso
- Long, N. y van der Ploeg, J., 1989, 'Demythologizing planned intervention: an actor perspective', *Sociologica Ruralis*, Vol XXIX Nos 3/4: 227–49
- Manor, J., 1999, *The Political Economy of Democratic Decentralisation*, Washington, D.C.: Banco Mundial
- Mansbridge, J., 1999, 'On the Idea that Participation Makes Better Citizens', en S. Elkin y K. Soltan (ed.), *Citizen Competence and Democratic Institutions*, University Park: Pennsylvania State University Press
- McGee, R., Levene, J. y Hughes, A., 2002, 'Assessing participation in Poverty Reduction Strategy Papers: a desk-based synthesis of experience in Sub-Saharan Africa', *IDS Research Report* 52, Brighton: Institute of Development Studies
- Moore, M. y Putzel, J., 1999, 'Thinking strategically about politics and poverty', *IDS Working Paper* 101, Brighton: Institute of Development Studies
- Mosse, D., 1995, 'Authority, gender and knowledge: theoretical reflections on the practice of Participatory Rural Appraisal', *KRIBP Working Paper* 2, Swansea: Centre for Development Studies
- Mouffe, C., 1992, 'Feminism, Citizenship and Radical Democratic Politics', en J. Butler y J.W. Scott (eds), *Feminists Theorize the Political*, New York: Routledge
- Moya, G.X., y Way, S.-A., de próxima publicación, 'Winning spaces: participatory methodologies in rural processes in Mexico', Pathways to Participation Series, *IDS Working Paper*, Brighton: Institute of Development Studies
- Narayan, D., Patel, R., Shafft, K., Rademacher, A. y Koch-Schulte, S., 2000, *Can Anyone Hear Us?*, Washington, D.C.: Banco Mundial

- Oakley, P., 1995, 'People's participation in development projects', *INTRAC Occasional Papers Series 7*, Oxford: INTRAC
- Oakley, P. *et al.*, 1991, *Projects with People: the practice of participation in rural development*, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- Osaghae, E., 1998, 'Exiting from the State in Nigeria', artículo no publicado, Ibadan: University of Ibadan
- Paré, L., Robles, C. y Cortez, C., 2002, 'Participation of indigenous and rural people in the construction of developmental and environmental public policies in Mexico', *IDS Bulletin*, Vol 33 No 2: 83–90
- Passerin d'Entrèves, M., 1993, 'Hannah Arendt and the Idea of Citizenship', en C. Mouffe (ed.), *Dimensions of Radical Democracy*, Londres: Verso
- Paul, S., 1987, 'Community participation in development projects', *World Bank Discussion Paper 6*, Washington, D.C.: Banco Mundial
- Phillips, A., 1996, 'Dealing with Difference: a politics of ideas or a politics of presence', en S. Benhabib (ed.), *Democracy and Difference: contesting the boundaries of the political*, Princeton: Princeton University Press
- PNUD, 1993, *Human Development Report*, Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
- Pottier, J. y Orone, P., 1995, 'Consensus or cover-up? The limitations of group meetings', *PLA Notes* 24: 38–42
- Pratt, G., 2001, 'Practitioners' critical reflections on PRA and participation in Nepal', *IDS Working Paper* 122, Brighton: Institute of Development Studies
- Presley, C.A., 1988, 'The Mau Mau Rebellion, Kikuyu women, and social change', *Canadian Journal of African Studies*, Vol 12 No 3: 502–27
- Pretty, J., 1995, 'Participatory learning for sustainable agriculture', *World Development*, Vol 23 No 8: 1247–63
- Price-Chalita, P., 1994, 'Spatial metaphor and the politics of empowerment: mapping a place for feminism and postmodernism in geography', *Antipode*, Vol 26 No 3: 236–54
- Prior, D., Stewart, J. y Walsh, K., 1995, *Citizenship, Rights, Community and Participation*, Londres: Pitman Publishing
- Rahman, M.D.A., 1995, *People's Self-Development: perspectives on participatory action research*, Londres: Zed Books
- Ribot, J., 1996, 'Participation without representation: chiefs, councils and forestry law in the West African Sahel', *Cultural Survival Quarterly*, Vol 20 No 3: 40–4
- Robinson, M. y White, G., 1997, 'The role of civic organisations in the provision of social services', *Research for Action* 37, Helsinki: WIDER
- Rutherford, B., 1997, 'Civil (dis)obedience and social development in the new policy agenda: research priorities for analysing the role of civil society organisations in social policy reform, with particular attention to sub-Saharan Africa and Latin America', *ASPR Working Paper*, Ottawa: IDRC
- Salamon, L.M., 1993, 'The global associational revolution: the rise of the Third Sector on the world scene', *Occasional Papers* 15, Baltimore: Institute for Policy Studies, Johns Hopkins University

- Scott, J.C., 1998, *Seeing Like a State: how certain schemes to improve the human condition have failed*, New Haven: Yale University Press
- 1990, *Domination and the Arts of Resistance: hidden transcripts*, New Haven: Yale University Press
- 1986, *Weapons of the Weak*, Yale: Yale University Press
- Singh, K., 2001, 'Handing Over the Stick: the global spread of participatory approaches to development', en M. Edwards y J. Gaventa (eds), *Global Citizen Action*, Boulder: Lynne Rienner
- Stiefel, M. y Wolfe, M., 1994, *A Voice for the Excluded: popular participation in development, Utopia or necessity?*, Londres: Zed Books
- Tandon, R., 2002, 'Linking citizenship, participation and accountability: a perspective from PRIA', *IDS Bulletin*, Vol 33 No 2: 59–64
- Tandon, R. y Cordeiro, A., 1998, 'Participation of primary stakeholders in World Bank's project and policy work: emerging lessons', contribución a la Conferencia Internacional 'Mainstreaming and Up-Scaling of Primary Stakeholder Participation – Lessons Learned and Ways Forward', Washington, 19–20 de noviembre
- Tvedt, T., 1998, 'NGOs Role at "The End of History": Norwegian policy and the new paradigm', en F. Hossain y S. Myllylä (eds), *NGOs Under Challenge: dynamics and drawbacks in development*, Helsinki: Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia, Departamento de Cooperación para el Desarrollo Internacional
- Uphoff, N., 1992, *Learning from Gal Oya: possibilities for participatory development and post-Newtonian social science*, Ithaca: Cornell University Press
- White, S., 1996, 'Depoliticising development: the uses and abuses of participation', *Development in Practice*, Vol 6 No 1: 6–15